



4 (25) 2023



@law_journal



lawresearch.ru



2658-512X

УДК 341
DOI 10.34076/2658_512X_2023_4_31

Туркина Диана Андреевна

turkina.di@mail.ru
Студент Института государственного и
международного права Уральского государственного
юридического университета им. В.Ф. Яковлева

Тхай Виктория Рудольфовна

thai.vika2002@gmail.com
Студент Института государственного и
международного права Уральского государственного
юридического университета им. В.Ф. Яковлева

Научный руководитель:

Лунёв Андрей Алексеевич

Преподаватель кафедры международного и
европейского права Уральского государственного
юридического университета им. В.Ф. Яковлева

Проблема принятия Конституции Европейского Союза: ее сущность и возможные перспективы

Туркина Д.А., Тхай В.Р. / Проблема принятия
Конституции Европейского Союза: ее сущность и
возможные перспективы // Уральский журнал
правовых исследований. 2023. № 4. С. 31–37.
DOI 10.34076/2658_512X_2023_4_31

Аннотация:

Авторами статьи проанализирована история принятия первой в мире Конституции для международной организации наднационального характера, проанализированы важнейшие проблемы первой попытки принятия Конституции ЕС в 2004 – 2007 годы, а также изменения в функциях и структурном образовании институтов ЕС, которые предлагал новый документ. Важное значение имело то, что в Конституцию для Европы предлагалось включить Хартию основных прав Евросоюза, которая охватывает широкий круг прав: от права на равную заработную плату для мужчин и женщин до права получения достойного медицинского обслуживания. Включение хартии в Конституцию означало соединение, подтверждение и систематизация прав и свобод для каждого человека. Следует отметить, что в настоящее время многие ассоциации, некоммерческие организации выступают за принятие единой конституции Европейского Союза. Одной из таких ассоциаций является «EuropeanConstitution.eu», которая убеждена, что содержание и формат конституционного договора привели к его краху, поскольку проект с 448 статьями был нечитаемым. В свою очередь, данная ассоциация в 2020 году предложила свой проект конституции, который состоял из 6 разделов. При рассмотрении возможных перспектив принятия Конституции Европейского Союза в настоящее время, авторы пришли к выводу, что в нынешних реалиях государства Союза еще не готовы к такому большому шагу. Также рассматривая вопрос об истинной природе европейской конституции, авторы считают, что Конституция ЕС является обычным международным договором, поскольку на данный момент единого Европейского государственного народа нет, как нет и единого народного суверенитета, ибо ЕС не является государством.

УДК 341
DOI 10.34076/2658_512X_2023_4_31

Diana A. Turkina

turkina.di@mail.ru
Ural State Law University named after V. F. Yakovlev
Institute of State and International Law, Student

Victoria R. Thai

thai.vika2002@gmail.com
Ural State Law University named after V. F. Yakovlev
Institute of State and International Law, Student

Academic Supervisor:

Andrey A. Lunev

Assistant professor of the Department of International
and European Law Ural State Law University named
after V. F. Yakovlev

The Problem of Adopting the Constitution of the European Union: Its Essence and Possible Prospects

Diana A. Turkina, Victoria R. Thai / The problem of
adopting the Constitution of the European Union: its
essence and possible prospects // Ural Journal of Legal
Studies. 2023. No. 4. P. 31–37.
DOI 10.34076/2658_512X_2023_4_31

Abstract:

The authors of the article analyzed the history of the adoption of the world's first Constitution for an international organization of a supranational nature, analyzed the most important problems of the first attempt to adopt the EU Constitution in 2004 – 2007, as well as changes in the functions and structural formation of EU institutions proposed by the new document. It was important that the Constitution for Europe proposed to include the Charter of Fundamental Rights of the European Union, which covers a wide range of rights: from the right to equal wages for men and women to the right to receive decent medical care. The inclusion of the charter in the Constitution meant the unification, confirmation and systematization of rights and freedoms for each person. It should be noted that currently many associations, non-profit organizations advocate the adoption of a single constitution of the European Union. One of these associations is «EuropeanConstitution.eu», which is convinced that the content and format of the constitutional treaty led to its collapse, since the draft with 448 articles was unreadable. In turn, this association in 2020 proposed its draft constitution, which consisted of 6 sections. When considering the possible prospects for the adoption of the Constitution of the European Union at the present time, the authors came to the conclusion that in the current realities, the states of the Union are not yet ready for such a big step. Also considering the question of the true nature of the European Constitution, the authors believe that the EU Constitution is an ordinary international treaty, since at the moment there is no single European state people, as there is no single national sovereignty, because the EU is not a state.

Ключевые слова:

Конституция ЕС, Европейский Союз, принятие Конституции, референдум, международный договор

Keywords:

EU Constitution, European Union, adoption of the Constitution, referendum, international treaty

В конце XX – начале XXI века ЕС вышел на новый уровень своей трансформации. В результате подписания ряда значимых международных договоров для ЕС таких, как Маастрихского, Амстердамского и Ниццкого договоров, альянс из стран Европы стал все больше укреплять свои силы на фоне мировой политической арены. Интеграционные процессы в Европе приобретали все более масштабный характер, и по мере их развития в Союз начали вступать новые участники. За всю свою историю существования ЕС переживал несколько расширений, но одно из самых крупных является расширение ЕС в 2004 году. Именно в этот год к Евросоюзу хотели присоединиться сразу 10 стран: Кипр, Мальта, Литва, Латвия, Эстония, Словения, Словакия, Чехия, Польша и Венгрия. В связи с растущей динамикой интеграции стран Европы, их объединенными экономическими, политическими и иными интересами, которые являлись предпосылками для дальнейшего перехода Евросоюза на новый этап своего пути формирования и укрепления, стали зарождаться идеи о создании единой Конституции ЕС.

В декабре 2001 г. в г. Лаагене была проведена сессия Европейского совета – общесоюзного органа, курирующего политическую координацию и планирование. Состав Европейского совета включал руководителей всех 15 стран-участниц и председателя Комиссии. В результате проведения данной сессии участники приняли декларацию «Будущее Европейского Союза» (Лаакенская Декларация). Основной целью этой декларации было установить общие дальнейшие направления совершенствования всего механизма работы Союза. В ходе сессии в Лаагене было объявлено о необходимости принятия единой Конституции ЕС, что впоследствии стало большим толчком для популяризации данной идеи.

Для подготовки проекта Конституции и координации переговоров между участниками по поводу предстоящей конституционной реформы в тот же год был создан временный орган, так называемый «Конвент будущего Европы», руководителем которого стал бывший французский президент Валери Жискар д'Эстен. Членами Конвента были представители законодательной и исполнительной власти стран-участниц ЕС, 10 государств-кандидатов (с правом совещательного голоса), а также 16 депутатов Европарламента и 2 члена Европейской комиссии. Уже через 2,5 года Конвентом была представлена первая редакция проекта Конституции ЕС, впоследствии который был отправлен на доработку Межправительственной конференции государств-членов ЕС [1, с. 91].

Окончательная версия проекта Конституции была утверждена в июне 2004 г., хотя по плану Конвента, проект должен был полностью закончен в декабре 2003 г. Во многом причиной данной задержки утверждения проекта были многочисленные разногласия членов Конвента, так как каждое из государств спорило по поводу распределения голосов и мест в руководящих органах ЕС. Так, первоначально Испания и Польша были недовольны с предлагаемым голосованием по принципу квалифицированного большинства.

Для проекта Конституции ее разработчики взяли за основу два значимых документа: Римский договор 1957 г. и Маастрихский договор 1992 г. Всего в проекте было 4 раздела, состоящих из 448 статей:

- институты ЕС;
- компетенция институтов ЕС и ее осуществление;
- политика ЕС в различных областях;

- порядок пересмотра Основного закона.

Конституцией предполагалась внести большие изменения в функциях и структурном образовании институтов ЕС. Одними из основных таких изменений были:

- создание должности президента совета ЕС на двухлетний срок;
- создание должности – аналога министра иностранных дел, по представлению внешней политики ЕС в целом;
- новый порядок голосования в Европейском совете, так называемое «двойное большинство» (для принятия акта необходимо было 55% голосов стран, где проживают не менее 65% населения ЕС);
- пересмотр Конституции предусматривался только единогласным решением и др.

Помимо вышеуказанного, в Конституции предусматривалось создание нормативных актов «нового» Союза из двух категорий: 1) европейские законы, которые действовали бы на всей территории ЕС и не требовали специальной ратификации, т.е. аналоги сегодняшних регламентов Союза, и европейские рамочные законы (аналоги директив ЕС), в соответствии которым участники должны были привести свое национальное законодательство; 2) европейские регламенты, решения, рекомендации и заключения (последние два вида не имеют обязательной юридической силы) [2, с. 70].

Однако, что касается основных прав человека, в Конституцию для Европы предлагалось включить Хартию основных прав Евросоюза, которая охватывает широчайший круг прав: от права на равную заработную плату для мужчин и женщин до права получения достойного медицинского обслуживания. В связи с чем предполагалось также основать Агентство по основным правам в Вене в 2007 г. для обеспечения гарантий уважения ценностей, обозначенных в Хартии.

После всех переговоров членов Конвента 29 октября 2004 г. в Риме был подписан Договор, устанавливающий Конституцию для Европы. Само по себе наименование «Договор» уже дает неоднозначный юридический статус данному документу. Как утверждает Кашкин С.Ю., слово «Договор» в наименовании отражает международно-правовое устройство ЕС, так как данное объединение не является единым государством, а слово «Конституция» отражает элементы государственности в устройстве ЕС. Помимо прочего, в названии имеет фраза «для Европы», которая означала «приглашение» для других стран Европы вступить в ЕС, т.е. сама по себе Конституция также была направлена на перспективу дальнейшего расширения Союза [1, с. 92].

Стоит отметить, что были также разногласия по поводу вопроса о переименовании Союза. В статье 1 проекта Конституции ЕС были прописаны три варианта нового наименования организации: Европейское сообщество, Соединенные Штаты Европы, Объединенная Европа, однако такое полное изменение названия Союза предполагалось допустимым только в случае наличия единого решения о переименовании¹.

Конституция ЕС должна была вступить в силу с 1 января 2007 г. после ратификации всеми странами, входящих в ЕС. Но до расширения Союза 2007 г. в 11 странах конституцию должны были принять на референдуме, а именно в Ирландии, Великобритании, Дании, Польше, Чехии, Франции, Испании, Португалии, Бельгии, Нидерландах и Люксембурге.

1 Перевод проекта Конституции Европейского Союза. Eulaw.edu.ru // URL: <https://eulaw.edu.ru/spisok-dokumentov-po-pravu-evropejskogo-soyuza/instituty-i-organy-evropejskogo-soyuza/perevod-proekta-konstitutsii-evropejskogo-soyuza/> (дата обращения: 14.10.2023).

Однако переломным кризисным моментом процесса принятия Конституции стали результаты референдумов во Франции и Нидерландах.

На референдуме во Франции против Конституции проголосовало 54,9% участников голосования. Несколько дней позже свое «нет» сказали Нидерланды: 61,7% против [3, с. 232].

Избиратели во многом опасались утраты национального суверенитета, а некоторые другие негативно восприняли расширение ЕС, кто-то вообще отрицательно отнесся к ЕС и посчитал его недостаточно демократичным.

В целях предотвращения данного кризиса главы государств-участниц договорились о новых сроках проведения ратификации в странах ЕС, перенеся всю процедуру принятия на 2006 год, однако, как оказалось, провала Конституции ЕС было не избежать.

Однако несмотря на результаты референдумов Франции и Нидерландов, считают, что самым проблемным участником ЕС была именно Великобритания. Премьер-министр Великобритании Э. Блэр планировал проведение референдума, и лишь в случае положительного результата на референдуме правительство внесло бы Конституцию на утверждение в парламент. В итоге кризис сыграл на руку британцам. Конституция ЕС им была не нужна, ведь по сути, что их интересовало уже было закреплено в Ниццком Договоре. Позже правительство Великобритании объявило о «заморозке» референдума.

В итоге попытка принятия единой Конституции ЕС оказалось провальной, и уже в декабре 2007 г. 27 членов ЕС подписали Лиссабонский договор – новое соглашение, которое стало заменой неудачному проекту Конституции ЕС. Позже из текста Конституции были изъяты все положения, которые вели к символическому созданию единого государства ЕС, в частности, положение о таких символах, как флаг, гимн и герб ЕС [2, с. 70].

Впоследствии о Конституции Европейского союза многие ученые в различные периоды времени высказывали свои мнения, как положительные, так и отрицательные. Особенно остро обсуждалась тема конституции в преддверии ее принятия, ведь многие возлагали на нее какие-то свои надежды. Приведем примеры некоторых высказываний.

Стойка-Марку Джорджета – кандидат юридических наук, в 2005 году в диссертации писала: «Конституция упростит механизм функционирования Европейского Союза, сделает его более понятным для простых граждан. Первая единая Европейская Конституция усиливает демократический характер институтов, расширяя прерогативы Европейского Парламента» [4, с. 12]. Действительно, в полномочия Европейского парламента Конституция относилась решение многих проблем, связанных с гражданскими свободами.

Брагина Алена Сергеевна утверждала, что единая Конституция ЕС – это дело будущего, когда страны – члены Европейского Союза достигнут единого высокого уровня экономического развития, и уровень благосостояния населения этих стран, их мировоззрение и правосознание позволит им чувствовать себя гражданами единого государства [5].

Следует отметить, что многие политики в то время были согласны с тем, что ЕС не может дальше опираться только на соглашения, которые должны периодически пересматриваться и ратифицироваться каждой страной-членом хотя бы потому, что это было уже непросто с 15 странами-членами и стало еще сложнее с 25 странами-членами. Однако Шмиттер Филипп К. – профессор ряда европейских и американских университетов высказывал противоположное мнение. Он был убежден, что послышки для создания Конституции были (и остаются) лож-

ными. ЕС не нужна конституция и не только потому, что ему вполне неплохо и с квазиконституцией, основанной на последовательных соглашениях, но и потому, что гибкость, которая обеспечивается отсутствием согласованного распределения компетенций между ним и его странами-членами и особенно отсутствием общего определения его политической цели (т. н. *finalité politique*), это именно то, что потребует ЕС в будущем, когда он столкнется с двойкой задачей приспособления к последствиям валютной унификации и исправления искажений, созданных расширением. Конституционализация Европы не должна быть единовременным событием, необходима новая стратегия с более широкими временными рамками, которая целенаправленно попытается вовлечь заинтересованные группы и широкую общественность в участие на различных этапах процесса. Только сознательная политизация проблем, связанных с Европой в целом, и постепенная выработка ожиданий, связанных с более определенным набором правил относительно гражданства, представительства и принятия решений, позволяет представить успешную конституционализацию ЕС [6, с. 49].

Бирюков Михаил Михайлович – заведующий кафедрой европейского права МГИМО, в 2005 году также высказал негативные последствия возможного принятия Конституции: «Крупные государства-члены ЕС будут недовольны уменьшением их влияния в Комиссии. Возникает вопрос о справедливости представительства в Комиссии населения крупных стран, а значит, и о легитимности данного института» [7, с. 97].

Мы согласны с тем, что конституция сделала бы Европейский Союз более цельным в структурном отношении, учредительные договоры заменились бы на единый кодифицированный нормативно-правовой акт. Однако, как писал Марк Энтин, даже в негативные суждения надо вдуматься, в каждом из них есть свое рациональное зерно, определенное видение Европы.

Возникает вопрос: а возможно ли принятие Конституции в нынешних реалиях?

Многие ассоциации, некоммерческие организации до их пор выступают за принятие единой конституции. Одной из таких ассоциаций является «EuropeanConstitution.eu», которая убеждена, что содержание и формат конституционного договора привели к его краху, поскольку проект с 448 статьями был нечитаемым. Ассоциация «EuropeanConstitution.eu» также утвердила премию Жана Монне, чтобы поощрить конкретные проекты, способствующие европейской интеграции. Следует отметить, что премия организована также под патронажем Европейского парламента.

Ассоциация считает, что европейские институты «застряли», «застопорились» ещё в 2009 году, с подписания Лиссабонского договора. С тех пор было сделано меньше шагов вперед, чем шагов назад. «Национальные государства приняли конституции, отражающие их ценности, и организовали государственные институты. Точно так же на европейском уровне нам нужна конституция, чтобы закрепить то, за что мы выступаем, и создать последовательные, демократические и подотчетные институты, которые мы сами для себя выберем» - предлагает ассоциация.

Ассоциация в новой Конституции ЕС предлагает ввести единую систему голосования, официальный механизм голосования, поскольку на данный момент граждане ЕС не равны, а единой системы голосования не существует. Проведение голосования регулируется на национальном уровне. Например, в Австрии и на Мальте избирательный возраст составляет 16 лет; в Греции – 17; в остальной части Союза – 18; Бельгия, Ирландия и Великобритания разделены на несколько избирательных округов; Польша и Италия имеют единый избирательный округ, но места распределяются по региональным спискам; в других странах есть об-

щенациональные избирательные округа.

В новой системе ко всем европейским гражданам будут применяться следующие критерии: все граждане ЕС, достигшие 18 лет и не лишённые гражданских прав, имеют право голосовать в государстве-члене ЕС; также граждане могут голосовать по месту жительства при условии, что они являются резидентами более трех месяцев и если они не решат зарегистрироваться в государстве-члене ЕС своего происхождения.

Исходя из вышеизложенного, данный документ намного быстрее бы ускорил процесс консолидации ЕС, создав более унифицированную структуру органов ЕС и их деятельность и закрепив взаимодействие между участниками на более высоком уровне, нежели сейчас.

Обобщая весь анализ Конституции ЕС, можно сделать вывод о том, что, несомненно, у принятия Конституции есть свои положительные черты и последствия, которые, возможно, решили бы основные проблемы Союза, связанные с разногласиями стран-участниц. Принятие Конституции во многом облегчило бы и политическую программу ЕС по адаптации к своему расширению остальных стран Европы, не входящих в его состав, что в будущем создало бы основу для преобразования ЕС в более сильный и сплоченный европейский альянс, который мог бы оказывать преимущественно огромное влияние на политические взаимоотношения других государств.

Однако, анализируя прошлый опыт попытки принятия Конституции ЕС в 2004-2007 гг., можем сказать, в нынешних реалиях государства Союза еще не готовы к такому большому шагу. Если говорить о дальнейшем развитии идеи конституциональной реформы Европы, то необходимо брать во внимание внутренние и внешние кризисные ситуации в процессе взаимодействий стран-участниц. На данный момент внутренние проблемы связаны с экономическими и политическими спорами в рамках отдельных стран-участниц и необходимостью оказания им помощи со стороны иных государств. За последние несколько лет ЕС претерпел немало событий и изменений, которые только негативно повлияли на отношения участников Союза, а именно:

- Brexit 2020 года (выход Великобритании из состава ЕС);
- непреодолимые различия между странами в социальной сфере;
- разное отношение стран-участниц к единой валюте – евро, в связи с дифференциальным экономическим и социальным развитием отдельных государств;
- разногласия по вопросам применения санкций к России;
- миграционный кризис из-за беженцев и др.

Кроме того, говоря об истинной природе европейской конституции 2004 – 2007 гг., о двойственном и гибридном характере данного документа, более разумно считать, что с международно-правовой точки зрения как по своему характеру, так и по структуре, Конституция ЕС является обычным международным договором. Как известно, любая демократическая конституция возникает в ходе народовластия, обусловленного наличием народного суверенитета. О принятии Конституции ЕС можно было бы говорить лишь в том случае, если бы все члены Европейского Союза в ходе всенародных референдумов объявили себя новым государством, отказавшись от своих суверенных прав и положив тем самым начало единой европейской государственной нации [8, с. 110]. Однако на данный момент единого Европейского государственного народа нет, ибо ЕС не является государством.

Библиографический список:

1. Кашкин С. Ю. Право Европейского союза в 2 т. Том 1. Общая часть в 2 кн. Книга 1: учебник для вузов / С. Ю. Кашкин, А. О. Четвериков; ответственный редактор С. Ю. Кашкин. — 4-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2023. 325 с.
2. Европейское право: учебник и практикум для вузов / А. И. Абдуллин [и др.]; под редакцией А. И. Абдуллина, Ю. С. Безбородова. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2023. 282 с.
3. Каргашина К. В. Французское общество и референдум по «Конституции Европы» в 2005 году // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия История. Международные отношения. 2021. Т. 21. № 2. С. 231 – 234.
4. Стойка-Марку Джорджета. Международно-правовая природа европейской конституции: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.10 / Российский ун-т дружбы народов (РУДН). Москва, 2005. 17 с.
5. Брагина А. С. Нужна ли европейскому союзу единая конституция // Актуальные проблемы гуманитарных наук. Научная сессия МИФИ. 2007. Том 6. URL: <https://studylib.ru/doc/3994589/a.s.-bragina-nuzhna-li-evropejskomu-soyuzu-edinaya-konstituciya?yclid=lo4jmm5j2k876612171> (дата обращения: 11.10.2023).
6. Schmitter P. Why Constitutionalise the European Union. The Shape of the New Europe. Cambridge, uk. New York: Cambridge University Press. 2006. p. 46–57.
7. 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 (101). 160 с. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/novyy-uchreditelnyy-dogovor-evropeyskogo-soyuza-konstitutsiya-dlya-evropy-i-poslednie-izmeneniya-v-sostave-i-statuse-evropeyskogo> (дата обращения: 14.10.2023).
8. Погорельская С. В. От Конституции - к народу? Спорные аспекты европейского конституционного договора // АПЕ. 2005. №4. С. 105 – 122. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ot-konstitutsii-k-narodu-spornye-aspekty-evropeyskogo-konstitutsionnogo-dogovora> (дата обращения: 16.10.2023).

References:

1. Kashkin S. Yu. (ed.) (2023). The law of the European Union in 2 vols. Volume 1. General part in 2 books. Book 1: textbook for universities. Moscow: Yurayt Publishing House. p. 325
2. Abdullin A. I., Bezborodov Yu. S. (ed.) (2023). European Law: textbook and workshop for universities. Moscow: Yurayt Publishing House. p. 282
3. Kargashina K. V. (2021). French society and the referendum on the “Constitution of Europe” in 2005. Izvestiya Saratov University. A new series. History series. International relations. Vol. 21. 2. pp. 231 – 234
4. Stoyka-Marku Georgetta. (2005). The international legal nature of the European Constitution: abstract of the dissertation of the Candidate of Legal Sciences: 12.00.10. Russian Peoples’ Friendship University (RUDN). Moscow. 17 p.
5. Bragina A. S. (2007). Does the European Union need a single constitution. Actual problems of the humanities. Scientific session of MEPhI. Volume 6. URL: <https://studylib.ru/doc/3994589/a.s.-bragina-nuzhna-li-evropejskomu-soyuzu-edinaya-konstituciya?yclid=lo4jmm5j2k876612171> (accessed 11 October, 2023)
6. Schmitter P. (2006). Why Constitutionalise the European Union. The Shape of the New Europe. Cambridge, uk. New York: Cambridge University Press. p. 46–57
7. Biryukov M. M. (2005). The new founding Treaty of the European Union - “Constitution for Europe” and recent changes in the composition and status of the European Parliament. Journal of Russian Law. 5 (101). p. 160. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/novyy-uchreditelnyy-dogovor-evropeyskogo-soyuza-konstitutsiya-dlya-evropy-i-poslednie-izmeneniya-v-sostave-i-statuse-evropeyskogo> (accessed 14 October, 2023)
8. Pogorelskaya S. V. (2005). From the Constitution to the people? Controversial aspects of the European Constitutional Treaty. APE. No. 4. P. 105 – 122. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ot-konstitutsii-k-narodu-spornye-aspekty-evropeyskogo-konstitutsionnogo-dogovora> (accessed 16 October, 2023)