



Новая Конституция для Европы — шаг в сторону федерализма?

Предложенная новая Конституция содержит положения о разграничении властных полномочий, что может превратить Европу в структуру, очень похожую на федерацию.

УВЕ ЛЕОНАРДИ

К июню 2005 г. в нескольких странах Европейского сообщества будут проведены референдумы по новой Европейской Конституции — в том числе во Франции, бывший президент которой Валери Жискар д'Эстен написал проект этой конституции. Никто не знает, будет ли в ходе этих референдумов принята конституция. Некоторые страны хотят внести в нее поправки еще до ратификации*.

Но дает ли проект конституции федеративную структуру новой Европе?

Некоторые критики отрицают, что в Конституции вообще есть какие-либо элементы федерализма. Однако еще до составления проекта Конституции Евросоюз уже обладал следующими федеративными признаками:

- **Прямое законодательство:** законы ЕС всегда автоматически вступали в силу для отдельных лиц и корпораций (и других «юридических лиц»), невзирая на то, были ли они приняты в странах — членах ЕС. Таким образом, законы ЕС получали верховенство над соответствующими положениями законов в странах ЕС. (Это напоминает роль общенационального или федерального правительства в федеративном государстве).
- **Разграничение властных полномочий:** итоговая ревизия разделения властных полномочий между двумя разными уровнями управления — Европейским Союзом и входящими в него странами (включая и их регионы) — выявила самым недвусмысленным образом федеративную основу европейских структур и определила будущие очертания федеративной системы.

Является ли «гибкий пункт» действительно гибким и не кроются ли за ним некие реальные опасности для Конституции?

И хотя эти характеристики существовали задолго до того, как Конституционный договор был оформлен в виде проекта Конституции, он явился продолжением дальнейшего эволюционного

Уве Леонарди — бывший глава отдела Нижне-Саксонской миссии, занимающейся конституционными вопросами при федеральном правительстве Германии, и бывший старший сотрудник научного общества Центра по изучению европейской интеграции в Боннском университете. Он автор статьи «Двигается ли Европа в сторону федеративного устройства?» в журнале «Федерации», вып. 1, N 5.

* К моменту выхода русской версии журнала Федерации референдумы по новой Конституции Евросоюза прошли уже в ряде стран. Из них во Франции и Голландии население высказалось против ратификации данной Конституции. — Прим. ред. русск. изд.

Субсидиарность в Евросоюзе

В соответствии со статьей 3 Европейского Маастрихтского соглашения, субсидиарность означает, что принятие решений в многоуровневых системах управления должно быть как можно более приближено к людям. Субсидиарность, другими словами, — это скорее политический принцип руководства, чем юридически обязывающее условие. Это означает, что его применение требует предварительно достигнутых соглашений.

Томас О. Хьюлин. Из выступления на Международной Конференции по федерализму 2002 г. в Сент-Галлене, Швейцария, на рабочих заседаниях 6 и 18 о децентрализации и надежности управления.

движения внутри ЕС в направлении федеративной системы.

- В самом названии Конституционного договора проглядываются элементы политического притязания. Заключенное в нем намерение «создать Конституцию для Европы» в виде закона свидетельствует, что ЕС во многих аспектах уже обрел очертания, делающие его похожим на государство. Дальнейшее развитие этих черт было оформлено в виде политической программы для федеративного государства, пусть уникального и необычного типа.
- Технические и юридические аспекты Конституции знаменуют самое существенное продвижение в сторону установления подлинно федеративной структуры для ЕС. Введение правил о том, как делить властные полномочия между ЕС и входящими в него странами, является отчетливым признаком федерализма.

Эксклюзивная компетенция и разграничение властных полномочий

До сих пор в различных разбросанных положениях существующего договора было зафиксировано лишь несколько эксклюзивных полномочий общеевропейского уровня. На практике объем властных полномочий ЕС был получен прямо за счет политических определенных круга целей. Это привело в течение ряда лет к расширению властных полномочий ЕС, которые были прописаны многими членами Союза либо в их собственных конституциях, либо в законах, интерпретирующих конституцию.

В предложении о разграничении властных полномочий содержится их перечень и дается определение эксклюзивных и совместных законодательных полномочий. К совместным полномочиям ЕС добавлены «действия в сфере поддержки, координации и пожеланий». Исполнение совместных полномочий — на деле это приоритеты ЕС — является



сутью принципа субсидиарности (см. блоки 1 и 2). В соответствии с этим совместные полномочия регулируются одним из центральных принципов федеративной системы.

Новый широко распространенный и не бесспорный «гибкий пункт» легализует сейчас также действия Союза, если они «доказали свою необходимость в рамках определенных политических действий», для достижения одной из задач, обозначенных в Конституции, которая, однако, не дает для этого необходимых властных полномочий (см. блок 2). Хотя этот «гибкий пункт» базировался на существующем (более слабом) пункте, некоторые критики расценили его как опасный механизм воздействия.

На основе этих новых моментов конституции возникают два важных вопроса:

- Является ли эффективным зафиксированное в конституционном договоре разграничение полномочий между ЕС и его членами? И насколько эффективным?
- Является ли «гибкий пункт» действительно гибким и не кроются ли за ним некие реальные опасности для конституции?

Правовые изъяны

Так или иначе, разграничение властных полномочий, в области европейских приоритетов, является самым уместным тестом на правильность выбора сфер разделения властных компетенций в Конституции. Однако выбор властных полномочий в ЕС не базируется на таком

Европейская Конституция в аспекте гибкости и субсидиарности

Статья 1—11 — основные принципы, параграф 3 «Субсидиарность» Евросоюз будет действовать по принципу субсидиарности в тех областях, которые не входят в сферу его эксклюзивных полномочий, лишь в тех случаях и тогда, когда цели намеченной акции не могут быть эффективно достигнуты странами-членами ЕС на центральном, региональном или местном властных уровнях, а могут быть лучше достигнуты на уровне Союза из-за масштабов или эффективности намеченной цели.

Органы Евросоюза будут применять принцип субсидиарности в соответствии с Протоколом о применении принципа субсидиарности и пропорциональности. Парламенты стран ЕС будут придерживаться этого принципа в соответствии с процедурой, установленной в Протоколе.

Статья 1—18 — «Гибкий пункт»

Гибкий пункт

1. Если Союз обоснует необходимость в рамках политических действий, определенных в Части III, достижения одной из целей, обозначенных в Конституции, и если Конституция не дает необходимых полномочий, то Совет Министров, принимая единогласно предложение Европейской Комиссии и после получения согласия Европарламента, будет принимать соответствующие меры.
2. Используя процедуру мониторинга принципа субсидиарности, сформулированную в статье 1—11(3), Европейская Комиссия будет обращать внимание национальных парламентов к предложениям на основе этой статьи.
3. Меры на основе этой статьи не должны повлечь за собой гармонизацию законов и норм стран — членов ЕС в случаях, когда Конституция исключает такую гармонизацию.

Смотрите далее (Дополнительные источники)

Официальный вебсайт Европейской Комиссии:

<http://european-convention.eu.int/>

Полный текст конституции:

http://europa.eu.int/costitution/index_en.htm

конкретном критерии, как поддержка прававого или экономического единого пространства, о необходимости которого говорится в Конституции. Вместо этого в определении совместных полномочий в ней лишь вычлениены эксклюзивные полномочия из перечня полномочий ЕС и добавлены «действия в сфере поддержки, координации и пожеланий».

Для ограничения права ЕС использовать эти «совместные полномочия», Конституция прибегает к принципу субсидиарности, не привязывая его использование к любым юридически обозначенным критериям. Это не дает адекватного ответа на требование о более четком и эффективном разграничении властных полномочий между ЕС и входящими в него странами.

Фактом остается то, что субсидиарность является юридически двусмысленной и может быть предметом политических махинаций. Результатом этого является некое циркулярное решение. В сфере распределения полномочий, в которой страны-члены ЕС продолжают осуществлять властные функции там, где бездействуют органы ЕС, условия для определения этих полномочий и рекомендаций по их использованию могут быть четко обозначены только на основе конкретных критериев. Однако есть еще один фактор в определении правил разграничения полномочий. В Конституции содержится не менее 202 пунктов для увязки правовых норм Евросоюза с целым рядом категорий (европейские законы, рамочные законы, предписания и решения). Но ни один из этих пунктов не увязан на правовой основе с положениями Конституции о разграничении полномочий. В ней не указано, какие из этих правовых актов следует увязывать либо с эксклюзивными полномочиями ЕС, либо с разграниченными, либо с какими-то еще. В этом смысле правила определения полномочий представляются скорее риторическими, нежели конституционными нормами.

Цель «гибкого пункта» — дать Совету полномочия для внесения изменений в конституционные определения разграничения властных полномочий без внесения поправок в саму Конституцию. Это придает данному пункту гораздо большую значимость, чем просто адаптация в контексте существующих конституционных положений. Тем, кто считает, что нужны огромные усилия для ратификации Конституции всеми членами ЕС, представляется непропорциональным и крайне спорным делом делегирование Евросоюзу полномочий для уточнения в Конституции баланса власти.

Причин для неприятия Конституции нет

Несомненно, что в Европейской Конституции есть положения, которые могут вызывать некоторую озабоченность. Но говорить об этом — не означает призывать к неприятию Конституции во время ратификационных процедур, особенно на предстоящих референдумах. Ни одна конституция не была образцом совершенства сразу после ее составления. Конституция может быть улучшена тогда, когда она действует. И для выявления ее недостатков необходимо время.

Это особо относится к ситуации, в которой ЕС пришлось рассматривать дополнительные моменты в вопросе о странах, претендующих на вступление в Союз. Поскольку к ним относятся такие проблематичные страны, как Турция и Украина, ЕС, возможно, придется использовать свой творческий потенциал и быть открытым для рассмотрения качественно новых идей. Создание полностью федеративных «Соединенных штатов Европы» основной группой европейских стран и использование этого нового государства в качестве ядра Евросоюза, имеющего меньший объем надгосударственных функций, может стать одним из этих качественно новых подходов. А также альтернативой, если Конституционный договор не выдержит проверку на прочность на референдумах.