

Конституция ЕС: неопознанный политический объект приближается

Николай Кавешников



«Our signatures are not a finishing touch, but a new beginning».

*Премьер-министр Дании
Я. Балкенендэ на церемонии
подписания Конституции ЕС.*

29 октября 2004 г. на саммите в Риме была подписана Конституция Европейского союза («Договор, учреждающий Конституцию для Европы»). Свои подписи под документом поставили лидеры двадцати пяти стран-членов ЕС и трех стран-кандидатов. Церемония состоялась в той самой комнате, где 47 лет назад был подписан Договор о ЕЭС. Пришел день, которого так долго ждали и в наступлении которого еще в на-

чале года не без оснований сомневались. Шампанское выпито, парадные речи произнесены, политизированность, с которой обсуждали отдельные положения Конституции, осталась в прошлом. Пришло время объективного анализа. Спектр оценок Конституции чрезвычайно широк — от крайне негативных до хвалебных. Причем похвала и критика зачастую звучат в отношении одних и тех же конституционных положений. Похоже, что ставшие лозунгом слова В. Жискара д'Эстена — «выигрывают все» — не смогли примирить федералистов, евроскептиков и прочих заинтересованных лиц.

Прежде чем приступить к анализу положений Конституции, остановимся на ее

В марте 2004 г. МГИМО(У) МИД России и Институт Европы РАН создали совместный учебно-исследовательский центр «Европейская интеграция». Центр призван объединить потенциал ведущей в России научной школы в данной области с педагогическим опытом МГИМО(У) для того, чтобы создать первую в стране базу профессиональной подготовки кадров по различным научным и практическим направлениям современной европейстики. Центр возглавляют директор Института Европы РАН, академик Н.П. Шмелев и ректор МГИМО(У), член-корреспондент РАН А.В. Торкунов. Статьи, опубликованные в этой рубрике журнала, представляют некоторые направления работы центра. — *Ред.*

предыстории и попытаемся понять, какие цели она преследовала, и почему вместо очередного договора *à la* Ниццкий или Амстердамский возник громкий термин «конституция», хотя задачи, сформулированные в мандате Конвента (см. Заключение Ниццкого саммита 11 декабря 1999 г. и Лазкенскую декларацию 15 декабря 2001 г.), вполне могли быть успешно решены в формате нового договора.

Немного истории

В последнее десятилетие XX в. Европейский союз столкнулся с целым рядом вызовов, стимулировавших его коренную трансформацию. Накопленный к середине 1980-х годов опыт интеграции позволил приступить к строительству сначала единого рынка, а позднее валютного союза. Крах биполярной системы развязал европейцам руки в области внешней политики, а рост нестабильности вынудил задуматься о координации действий во внешней политике и юстиции. Распад социалистической системы покончил с разделением Европы и стимулировал расширение ЕС.

Эти процессы поставили на повестку дня вопрос о масштабной реформе институциональной структуры Евросоюза. Существовавшие в тот период институты и процедуры принятия решений более или менее эффективно функционировали при 12 государствах-членах, но увеличение компетенции ЕС и числа его членов полностью парализовали бы их деятельность. В Маастрихте было решено созвать в 1996 г. межправительственную конференцию (МПК-1) для определения путей дальнейшего развития интеграции и реформирования институциональной структуры Союза, имея в виду прежде всего его расширение. Именно тогда, в

1992 г., был начат процесс институциональной реформы.

По итогам работы МПК-1 в 1997 г. был подписан Амстердамский договор. Как справедливо отметил отвечавший за подготовку МПК-1 член Комиссии М. Ореха, «одна из основных целей — подготовка институтов к расширению — не была достигнута» [см.: Сиджански 1998: 368]. Нерешенными остались три ключевых вопроса: кардинальное сокращение числа сфер, в которых Совет принимает решения единогласно; реформа системы квалифицированного голосования в Совете; реформа Комиссии. Проходившая в 2000 г. МПК-2 завершилась подписанием Ниццкого договора, содержание которого никого не удовлетворило [см. подробнее: Кавешников 2002].

Десять лет реформы так и не привели к созданию демократической, многообразной, солидарной Европы, Европы с более эффективной экономикой, способной играть более важную роль в мире. Не сумев найти эффективное решение комплекса институциональных проблем, лидеры ЕС решили «повысить ставки» — так появилось название «конституция». Вполне логично ожидалось, что, приняв во внимание политическое значение задачи, стороны сумеют подняться над разделяющими их противоречиями. Чтобы еще более облегчить поиски компромисса, вместо традиционной МПК для разработки конституции был создан Конвент, объединивший в своем составе представителей широких кругов европейской политической элиты. Однако в задачу Конвента входила лишь разработка *проекта* конституции, а окончательное слово государства-члены оставили за собой.

Использование слова «конституция» в названии будущего документа преследовало и еще одну цель — обеспечить его

поддержку населением. Европейское общество по-прежнему скептически относится к ЕС, что в очередной раз продемонстрировал референдум в Ирландии, который пришлось проводить дважды.

Перед авторами проекта стояли три основные задачи: создать адекватную систему институтов ЕС, которая будет в состоянии эффективно функционировать с участием 25 и более государств-членов; уточнить границы компетенции между ЕС и государствами-членами; решить проблему демократического дефицита, а также упростить тексты существовавших договоров, сделав их более понятными и логичными по структуре. В состав Конвента вошли делегаты парламентов и правительств государств-членов, депутаты Европарламента и представители Комиссии. С правом совещательного голоса в нем также участвовали представители стран-кандидатов. Все они имели связанный мандат, то есть были обязаны отстаивать позицию направившего их института. И, наконец, в личном качестве выступали председатель Конвента Жискара д'Эстен и два его заместителя.

Огромное влияние на работу Конвента оказала фигура его председателя. Авторитет и огромный дипломатический опыт бывшего президента Франции позволили ему практически полностью контролировать работу президиума и в значительной мере всего Конвента. Достаточно отметить, что, получив доклады рабочих групп, Жискара д'Эстен зачастую предлагал на рассмотрение президиума формулировки, не имевшие ничего общего с этими текстами. Однако члены президиума «не имели достаточно воли или средств, чтобы править эти формулировки, предпочитая... смотреть, как их воспримут на пленарном заседании» [Dinan 2004: 29]. Жискара д'Эстен открыто симпатизировал позиции боль-

ших стран ЕС и всячески способствовал усилению межправительственных институтов — Совета и Европейского совета.

На Конвенте наиболее активно действовали делегаты от правительств, поскольку они имели заранее детально сформулированные цели и поддержку аппарата. Наиболее слабо выступили представители Комиссии, как по причине падения ее авторитета в последние годы, так и из-за внутренних разногласий. Второй по влиятельности группой были депутаты Европарламента, традиционно сосредоточившиеся на усилении собственной позиции. В отличие от них депутаты национальных парламентов, будучи «новичками» в Брюсселе, не проявляли особой активности. Конкурируя с европарламентариями за дополнительные компетенции, национальные депутаты чаще блокировались с представителями своих правительств. Несмотря на то, что Конвент созывался с целью избавиться от монополии правительств, «чем ближе к окончанию работы, тем в большей степени дискуссии на президиуме и пленарных заседаниях отражали национальные приоритеты» [Dinan 2004: 31].

Проект конституции [European Convention 2003] был представлен Европейскому совету 18 июля 2003 г. Поскольку изменение любого положения в таком сложном пакетном компромиссе автоматически потребовало бы внесения множества компенсирующих поправок, ожидалось, что лидеры стран ЕС не станут существенно менять полученный текст. Но «ящик Пандоры» был открыт. Слишком велико было желание новых членов *впервые* поучаствовать в переговорах с правом решающего голоса и изменить согласованные в их отсутствие положения. Ощутимое недовольство проектом выразили и несколько малых стран.

Провал саммита в декабре 2003 г. был обусловлен целым рядом причин. Разногласия по поводу квалифицированного большинства были самым важным, но далеко не единственным камнем преткновения. Сыграли свою роль как внешние (нереалистичное расписание переговоров, инертное итальянское председательство*), так и внутривластные факторы, вынудившие руководителей некоторых стран занять жесткие позиции [Cameron 2004: 373–379]. Сказались и сложные личные отношения между отдельными лидерами.

После декабрьского саммита напряженность лишь усилилась. Лидеры Франции и Германии не исключали разделения ЕС на авангард и периферию. Х. Аснар упомянул, что тем, кто не выполняет требования Пакта стабильности и роста, не стоит выступать защитником европейских интересов. Через несколько дней лидеры шести стран, в том числе Франции, Германии и Великобритании, выступили с предложением снизить бюджет ЕС до 1% ВВП, что ударило бы, прежде всего, по Испании и Польше — крупным нетто-получателям.

Переговоры планировалось возобновить не раньше осени 2004 г., но неожиданная победа социалистов на выборах в Испании изменила ситуацию. Уже через несколько дней после голосования будущий премьер-министр Л. Сапатера заявил, что его цель — достичь скорейшего соглашения по Конституции ЕС. Оставшись в одиночестве, Польша также изменила свою позицию. Окончательный текст Конституции [European Union Provisional

Consolidated Version of the Draft Treaty 2004] был согласован на саммите 17–18 июня 2004 г. в Брюсселе.

Эффективность институтов Евросоюза

Первая часть Конституции потребовала от Конвента и МПК-2003/04 наибольших усилий. В нее вошли положения о целях, ценностях и принципах Союза, его компетенции, институтах. Во вторую часть без изменений была включена Хартия основополагающих прав, которой тем самым придан обязательный статус. Третья часть, посвященная отдельным направлениям политики ЕС, в основном в более четкой форме повторяет положения действующих договоров, хотя имеются и существенные новеллы. Четвертая часть — переходные и заключительные положения.

Переходя к содержанию Конституции, начнем с ключевого вопроса любого документа такого рода — вопроса о власти. Каким образом были реформированы институты Евросоюза? Получил ли ЕС-25 механизмы, позволяющие приводить к единому знаменателю интересы всех членов и, в то же время, не впадать в институциональный коллапс из-за «упрямства» одной/нескольких стран? В какой степени изменился баланс между отдельными институтами Союза и отдельными группами стран?

Расширение сферы голосования квалифицированным большинством (ГКБ) было одной из наиболее значимых тенденций развития ЕС в 1990-е годы. Если бы

* Может показаться неудачной шуткой, но когда Италия передавала дела Ирландии, выяснилось, что итальянцы не вели записей переговоров МПК-2003/04 и даже не сохранили тексты согласованных положений. — *Прим. авт.*

сфера ГKB не расширялась, то, по сути, это означало бы сокращение компетенции Союза, поскольку при сохранении принципа единогласия многими полномочиями нельзя было бы воспользоваться [Nuffel 2001: 396]. Распространение ГKB на новые сферы политики имело место и в Амстердаме, и в Ницце. При этом уже в Ницце государства-члены ЕС вплотную приблизились к «красным линиям» по ряду чувствительных направлений политики. (Дж. Палмер справедливо заметил, что в Ницце «принцип ГKB распространен на большое число относительно малозначимых вопросов» [Palmer 2000].) Несмотря на заявления, что согласно Конституции ГKB будет применяться в большинстве сфер компетенции ЕС, текст Конституции однозначно отражает защитную реакцию государств по ключевым направлениям политики. Даже Конвент не смог отказаться от права вето в налоговой и ряде наиболее важных аспектов социальной и экологической политик. Более того, МПК отвергла некоторые предложения Конвента, вернувшись к единогласию в ОВПБ/ЕПБО, при регулировании права на труд для иммигрантов, в вопросах борьбы с финансовыми нарушениями и уклонением от налогов, при сотрудничестве по вопросам уголовного права (в последнем случае формально решения принимаются Советом на основе ГKB, но любое государство вправе апеллировать к Европейскому совету, который будет принимать решение единогласно). Похоже, что на сегодня в вопросе отказа от права вето государства-члены достигли максимально возможного, далее — сплошные «красные линии». Дальнейший прогресс будет зависеть от того, насколько эффективно ЕС будет действовать в рамках имеющихся компетенций. А последнее определяется

итогами реформы двух важнейших институтов Союза — Комиссии и Совета.

Эффективность работы Совета коренным образом связана с принятием решений квалифицированным большинством и, соответственно, с *распределением голосов между государствами-членами*. Проблема распределения голосов коренится в том, что оно никогда не основывалось на каком-либо ясном принципе, а отражало политический компромисс между шестью государствами-основателями. В «старом» ЕС удавалось поддерживать толерантность по поводу различий между малыми и большими странами, основанную на примерном балансе между ними. Однако, как заметила Х. Уоллес, «с объединением Германии и расширением на восток эти различия [между малыми и большими странами] все сложнее терпеть» [Wallace 2001: 4].

В Ницце крупные страны объединились против малых в попытке предотвратить «гегемонию карликов». В итоге доля голосов пяти крупнейших стран ЕС была увеличена с 55,2% до 61,4%. Кроме того, стороны договорились, что для принятия решений необходимо не просто квалифицированное большинство поданных голосов, а большинство, представляющее страны, население которых составляет 62% от общего числа жителей Евросоюза. Общее мнение об итогах Ниццкого саммита лучше всего сформулировал П. Сазерленд: «согласованный метод [голосования в Совете] несправедлив, противоречив и чрезмерно сложен» [Sutherland et al. 2000].

Однако даже после Ниццы крупные государства оставались существенно «недопредставлены» в Совете. К примеру, Германия (21,8% населения ЕС-15), Италия, Великобритания и Франция (15,1–15,7%) имели всего по 12,2% голосов. Конвент пошел на решительный шаг — отме-

нил всю систему голосов и предложил учитывать лишь число жителей. Решение считалось бы принятым, если за него проголосовали более половины стран, представляющих более 60% населения ЕС. Последовавшие за этим события, приведшие к провалу саммита в декабре 2003 г., хорошо известны.

Согласно итоговому тексту Конституции, решения в Совете будут приниматься, если «за» проголосовали более 55% стран (но не менее 15), представляющих как минимум 65% населения Союза. Однако, чтобы лишить «большие» страны возможности втроем заблокировать решение, предусмотрено, что блокирующее меньшинство должно состоять как минимум из 4 государств. Эта оговорка имеет скорее символический характер — ситуация, в которой Франция, Германия и Италия не найдут в ЕС ни одного союзника практически невероятна. Кроме того, на переходный период с 2009 по 2014 гг. предусмотрен некий аналог компромисса Ионины: если против решения выступают государства, составляющие 3/4 блокирующего меньшинства, то голосование не проводится, а переговоры продолжаются еще какое-то разумное время.

Новая схема кардинально усиливает влияние крупных стран. Но гораздо серьезнее другое последствие переговоров. Важнейшей предпосылкой стабильности процесса принятия решений всегда было стремление заручиться поддержкой как можно большего числа государств-членов. Голосование квалифицированным большинством — это скорее стимул для «укрепления переговорной дисциплины, но его не следует путать с явным и регулярным голосованием» [Wallace 2001]. К примеру, в 1998 г. лишь 6% решений в Совете были приняты вопреки воле двух или более го-

сударств-членов [Ніх 1999]. Для сохранения/увеличения эффективности Совета следует заботиться прежде всего о сохранении механизма достижения консенсуса. А ключевыми факторами этого являются «социализация» новых государств-членов и атмосфера взаимного доверия.

Но все получилось с точностью наоборот. Весь переговорный процесс базировался на презумпции, что, воспользовавшись преимуществом в числе голосов, малые страны выступают против крупных (на практике это случалось довольно редко). Но в последние годы противоречия между большими и малыми государствами превратились в реальность. Сепаратные консультации неоднократно проводили лидеры и больших и малых стран. Весьма вероятно, что Ницца и МПК-2003/04 — это признак смены парадигмы переговоров. Модель поведения, сложившаяся при стратегическом торге по вопросам институционального дизайна, с большой вероятностью может быть воспроизведена при обсуждении широкого круга текущих решений. Таким образом, «Ницца (и МПК-2003/04. — *Авт.*) могут оказаться катализатором именно тех событий, предотвратить которые стремились большие страны» [Wallace 2001: 28].

Переговоры по Ниццкому договору и проекту конституции дали отрицательный результат и в плане стимулирования стран-кандидатов к конструктивному поведению. Ведь сами старые государства-члены продемонстрировали минимум заботы об общем деле и максимум национального эгоизма. Разочарование стран-кандидатов вызвал и общий климат переговоров 1999–2003 гг., в основе которого лежала цель *минимизировать ущерб* от расширения. Заметна и неготовность старых членов ЕС относиться к «новичкам» как к равноправным партнерам.

Ход переговоров негативно повлиял на уровень доверия между членами расширенного ЕС, создав две линии раскола — между большими и малыми странами и между старыми и новыми членами. В таких условиях принятие решений на основе квалифицированного большинства усложняется, а само расширение сфер применения ГКБ выглядит далеко не так обещающе.

Что касается Комиссии, то Конституция подтвердила ее независимый статус, функции, полномочия и подотчетность (хотя и слабую) Европарламенту. Зато много копий было сломано по поводу порядка ее формирования. *Состав и порядок формирования Комиссии* были основаны на сочетании двух принципиально важных элементов: в Комиссии участвует, по крайней мере, один представитель от каждого государства-члена; Комиссия является относительно небольшой группой людей, способных действовать коллегиально. В преддверии расширения стала очевидной невозможность сохранения этого положения. Очевидная необходимость ограничения числа членов Комиссии поставила чувствительный вопрос о равноправии и представительстве малых государств. Кроме того, собственный комиссар — это если не лоббист национальных интересов, то, по крайней мере, канал для получения инсайдерской информации.

На первый взгляд, еще в ходе Ниццкого саммита удалось достичь масштабных позитивных изменений, но все они были весьма противоречивы [см. подробнее: Кавешников 2002]. Серьезным прорывом стало принятое в Ницце решение об утверждении окончательного состава Комиссии квалифицированным большинством. Однако под это положение была заложена «мина», способная превратить голосование в простую формальность. Со-

вет «одобряет список кандидатов в члены Комиссии *в соответствии с предложениями, выдвинутыми ранее государствами-членами*». Соответственно, голосование будет иметь смысл, лишь если каждый член ЕС выдвинет на «свое» место в Комиссии несколько кандидатур. Сложившаяся практика — на одно место в Комиссии всегда выдвигалась одна кандидатура, и ни разу за всю историю ЕС Совет не отверг предложенного кандидата — подталкивает государства-члены к другой стратегии поведения.

Что касается числа членов Комиссии, то в Ницце было решено: когда ЕС будет состоять из 27 государств — уменьшить число членов Комиссии и разработать систему ротации. Типичный пример столь характерного в последние годы для ЕС «отложенного решения» — переложить проблему на плечи своих будущих преемников.

Получив такое наследство, Конвент все же сумел согласовать систему ротации. Начиная с 2009 г. предлагалось разделить членов Комиссии на две категории: 15 «европейских комиссаров» с правом голоса и 10 «комиссаров» («Draft Constitutional Treaty», article I-26). Таким образом, каждое государство имело бы своего представителя, и при этом Комиссия сохраняла способность коллегиально работать. Кроме того, Конвент, понимая неэффективность выбора одного комиссара из одной кандидатуры, предложил, чтобы каждое государство представляло список из трех кандидатур.

Однако МПК-2003/04 сделала шаг назад по обоим направлениям. Система «комиссаров без портфеля» была отвергнута, а срок реформирования Комиссии перенесен на 2014 г. С этого момента число членов Комиссии должно составить две трети от числа государств-членов. При этом

не удалось разработать систему ротации — она должна быть установлена позднее, «если Европейский совет, действуя единогласно, не решит изменить это [две трети от числа государств] число». Кроме того, отвергнута идея Конвента о списке из трех кандидатур.

К сожалению, государства-члены по-прежнему отталкиваются от принципа представительства, не принимая во внимание, что число членов Комиссии и ее структура должны определяться, прежде всего, ее функциями и полномочиями. Очевидно, что главной заботой государств-членов было не повышение эффективности работы Комиссии, а сохранение контроля над ней, обеспечение равного представительства и недопущение трансформации ее в публично-политический орган.

Европарламент значительно усилил свои позиции в законодательном процессе. Процедура совместного принятия решений, предоставляющая Европарламенту возможности, сопоставимые с имеющимися у Совета, будет применяться примерно в 80 областях вместо 37. Но здесь необходимо сделать два замечания. Прежде всего, эта процедура применяется лишь при принятии «европейских законов» и «европейских рамочных законов». Однако во многих сферах компетенции ЕС вправе принимать лишь регламенты и решения. А в принятии этих документов Европарламент участвует в гораздо меньшей степени (если вообще участвует). Кроме того, Комиссия получила право самостоятельно менять «европейские законы» и «европейские рамочные законы» путем принятия «европейских делегированных регламентов» (правда, такое решение Комиссии может быть постфактум отменено Европарламентом).

И, наконец, *Европейский совет в полной мере становится институтом ЕС.*

Хотя он и выведен за рамки законодательного процесса, его решения из политических деклараций фактически превращаются в нормативные акты Евросоюза. В определенной степени решения, принимаемые не консенсусом, а голосованием, попадают под контроль Суда ЕС. И, что самое главное, вместо чехарды сменяющих друг друга каждые полгода председательства во главе Европейского совета становится избираемый на два с половиной года освобожденный председатель. Безусловно, это усилит эффективность и последовательность работы Европейского совета и ЕС в целом. Однако, как и большинство реформ в Евросоюзе, эта тоже страдает непоследовательностью: сохранена ротация председательства в Совете министров. Как эти две руководящие структуры будут координировать свою деятельность, покажет будущее. К тому же председатель Европейского совета неизбежно оттянет на себя часть функций председателя Комиссии и ослабит последнюю.

Легитимность Евросоюза

Еще одна стратегическая проблема — низкая легитимность Союза или, как принято говорить, его «демократический дефицит». В момент своего возникновения Европейские сообщества задумывались как структура отраслевой интеграции и интеграции национальных рынков. Для них было достаточно технократической легитимности, вытекающей из их практической эффективности, дополненной косвенной легитимизацией через национальные правительства и парламенты. Но Европейские сообщества превратились в Европейский союз — организацию принципиально иного характера, обеспечивающую уже не только экономическую, но в значительной

мере и политическую интеграцию. А способы обеспечения легитимности и ее уровень остались прежними и уже не отвечают требованиям общества. Союз изменился: он стал восприниматься как квазигосударственная структура, и общество потребовало от него классической демократической легитимности.

Включение в текст Конституции разработанной в 2000 г. *Хартии основополагающих прав* декларировалось как одно из средств повысить легитимность Союза путем создания/усовершенствования системы защиты прав граждан. Данный тезис представляется довольно спорным. Европейцы не страдают от недостатка прав: помимо широких национальных гарантий в Европе эффективно действует Конвенция по правам человека.

Некорректно и утверждение, что включение Хартии в текст Конституции создает институт основных прав граждан в праве ЕС. Суд ЕС давно разработал концепцию основных прав человека как составной части общих принципов права, защищаемых Судом ЕС. Впоследствии этот подход был признан государствами-членами, в частности, формально признана компетенция Суда ЕС в этой сфере.

Таким образом, Хартия в очень малой степени повлияет на уровень защиты прав в ЕС. Представитель правительства Великобритании, выступая в Палате лордов, заявил, что Хартия, даже будучи инкорпорирована в текст Конституции, не создаст новых прав [см.: Birkinshaw 2004: 76]. К аналогичным выводам пришли и некоторые авторитетные юристы, например, Н. Канска, доказавшая на основе анализа статьи 41 Хартии («Право на добросовестное управление»), что эта статья «не является необходимой» [Kanska 2004: 296–326; Райнер 2002: 13]. В целом Хартия сохраняет

существующий *status quo*, выполняя функции конституционализации, кодификации, систематизации и разъяснения.

При этом следует отметить, что декларируемые Хартией права не имеют абсолютного характера. Они происходят от договоров (а теперь от Конституции), определивших компетенции Европейского союза, и потому обязательны к соблюдению институтами ЕС и государствами-членами только при реализации полномочий, входящих в сферу компетенции Союза. За пределами компетенции ЕС Хартия не имеет юридической силы.

Любопытно, что статус и место Хартии наделяют Евросоюз еще одним признаком, сближающим его с государством. Более ни в одной международной организации не существует института прав граждан, который защищал бы граждан от самой этой международной организации. К примеру, Европейская конвенция о правах человека защищает граждан от злоупотреблений со стороны государств-членов Совета Европы, но не от самого Совета Европы.

С одной стороны, включение Хартии в текст Конституции — это средство зафиксировать достигнутый Евросоюзом прогресс, с другой стороны, оно «имеет символическое значение и предназначено повысить легитимность Союза в глазах граждан» [Bribosa 2000]. Кроме того, наличие Хартии призвано снять претензии ряда верховных судов государств-членов, которые подвергают сомнению примат права ЕС именно из-за отсутствия в Союзе ясного перечня прав человека.

Однако попытки повысить легитимность ЕС, наделив его функциями гаранта прав и свобод граждан, обречены на неудачу. Современное общество оценивает демократичность политической системы не по объему предоставленных прав. Как за-

метил Дж. Вейлер [Weiler 1999: 336], «даже рабов можно наделить правами и обеспечить им юридические гарантии». Основой демократичности и легитимности политического режима является не пассивное использование предоставленных прав, а способность граждан активно участвовать в управлении в качестве субъекта, а не объекта.

В ходе разработки проекта конституции высказывалось множество предложений по усилению демократического контроля за деятельностью институтов ЕС. На первый взгляд, самое логичное — это *усилить Европарламент*. Однако подобный вариант чреват многими проблемами. Расширение полномочий Европарламента отнюдь не гарантирует создания необходимой для репрезентативной демократии системы связей между ним и населением. Кроме того, это неизбежно разрушит базирующуюся на доминировании Партии европейских социалистов и Европейской народной партии консенсусную систему функционирования Европарламента. В условиях сильно дифференцированного европейского общества усиление позиций ЕП способно вызвать крайне негативную реакцию [см. о неэффективности мажоритарной демократии в сильно дифференцированном обществе: Нix 1998: 19–52]. Наконец, подобное развитие событий ослабило бы Совет и означало бы окончательный переход Евросоюза на федералистскую модель развития.

Государства-члены не готовы пойти на это и в своем большинстве принципиально возражают против превращения Европарламента в полноценную легислатуру. Выше уже отмечалось, что Конституция, хотя и расширила участие Европарламента в законодательном процессе, но сохранила существенные ограничения (не

говоря уже о том, что даже по процедуре совместного принятия решений ЕП делит полномочия с заседающими в Совете представителями исполнительной власти). А прочие полномочия — контрольные и бюджетные — вообще были оставлены без изменений. Не нашло поддержки предложение Германии предоставить Европарламенту право избирать председателя Комиссии. ЕП не получил полномочий по утверждению и вынесению вотума недоверия отдельным членам Комиссии, а также права законодательной инициативы, которого он так настойчиво добивался еще в 1999 г. [Кавешников 1999: 5–7], и полного контроля над бюджетом.

О нежелании повысить статус Европарламента свидетельствует и постоянное затягивание разработки единой процедуры выборов. Вот и Конституция лишь обещает, что «европейский закон установит единую процедуру голосования либо общие принципы проведения выборов».

Для повышения легитимности ЕС творцы Конституции пошли по пути развития уже сложившейся практики *вовлечения в европейский законодательный процесс национальных парламентов*. Конституция усиливает их контроль за деятельностью правительств в Совете. Все законопроекты должны направляться в национальные парламенты, которым отводится, как минимум, шесть недель для того, чтобы сформулировать свою позицию и довести ее до сведения правительства.

Боле того, Конституция вводит беспрецедентный для ЕС механизм контроля. Все предложения Комиссии направляются для ознакомления в национальные парламенты. Если более трети (в Пространстве свободы, безопасности и правопорядка — более четверти) парламентов представят мотивированные заключения о несоответ-

ствии законопроекта принципу субсидиарности, то Комиссия обязана «пересмотреть» законопроект (правда, она не обязана его изменять). П. Биркиншоу очень точно назвал эту процедуру не «красной», а всего лишь «желтой» карточкой [Birkinshaw 2004: 57–84].

Главный недостаток этой идеи — дальнейшее усложнение законодательного процесса, который и без того может быть заблокирован множеством акторов. Контроль со стороны национальных парламентов сузит имеющиеся у правительств возможности маневра на переговорах в Совете, что негативно повлияет на консенсусный порядок принятия решений. Как ни парадоксально, согласно Конституции, роль парламентов слишком мала для того, чтобы существенно укрепить легитимность Союза, но вполне достаточна для того, чтобы снизить его эффективность.

Поскольку классические представительские механизмы в Евросоюзе слабы, прилагаются значительные усилия, чтобы дополнить их новыми формами прямого участия граждан в европейском управлении. Особое значение придается *повышению транспарентности деятельности ЕС*. В узком смысле под транспарентностью понимают максимально свободный доступ к архивам и документам. В широком — обязанность институтов ЕС консультироваться со структурами гражданского общества, а также механизмы судебного и квазисудебного контроля.

Разумеется, особую важность имеет доступ к документам и материалам законодательного процесса. С принятием Амстердамского договора «любой гражданин Союза... имеет право доступа к документам Европарламента, Совета и Комиссии, согласно принципам и условиям», определяемым этими институтами. На практике

удовлетворяются три четверти запросов граждан [Bradley 1999: 324–325].

Конституция расширяет перечень документов, к которым имеется доступ. Статья I-49 устанавливает, что «институты, органы, офисы и агентства Союза осуществляют свои функции с максимальной возможной открытостью», а в статье III-305 уточняется, что «все институты, органы и агентства Союза... включают в свои процедурные регламенты специальные положения о публичном доступе к документам».

В Европейском союзе существуют многочисленные каналы прямого участия граждан в процессе принятия решений. Различные группы интересов «играют фундаментальную роль посредника, которую на политическом уровне выполняют политические партии... приближают процесс принятия решений в Союзе к нуждам граждан» [Parlement Europeen 1996]. Формально институты Союза действуют не менее демократично, чем органы большинства государств-членов, но, чтобы влиять на принятие решений, от граждан требуется «столь специфическая компетентность, что большинство ... не в состоянии ориентироваться в “дебрях” институтов» [Magnette 2000: 150].

Вряд ли повысит легитимность Союза и предусмотренная Конституцией возможность проведения общеевропейских референдумов (по требованию не менее миллиона граждан из разных стран-членов ЕС). Такой референдум может обязать институты Евросоюза принять закон по конкретному вопросу. Но не будем забывать, что частое использование референдума свидетельствует о слабости каналов связи между обществом и властью/элитой, а текст закона будут разрабатывать все те же институты ЕС, которые при желании смогут полностью запутать вопрос.

С точки зрения реальной политики все развиваемые в ЕС формы прямого участия граждан в управлении — лишь временный паллиатив. К. Лорд считает, что подобные меры «дадут населению *некоторое ощущение*, что оно может контролировать и отменять решения» [Lord 2000: 14]. По мнению П. Магнетте, речь идет о «симулятивной демократии», поскольку институты Евросоюза сами выбирают участников консультаций и никак не связаны их мнением [Magnette 2000: 148]. При этом все формы нетрадиционного влияния носят консультативный характер и оставляют свободу рук наднациональным органам и правительствам государств-членов. Текст Конституции подтвердил то, что стало ясно уже в процессе ее разработки: Конституция — «не панацея, которая решит проблему демократического дефицита Союза, а более скромный инструмент, позволяющий сделать Союз более понятным для гражданина» [Lequesne 2000: 84].

Какой номер телефона у Европы?*

Особый интерес для России представляет создание новых структур, реализующих внешнюю политику Евросоюза. Хотелось бы, чтобы она была более последовательной и эффективной. Да и сами европейские политики неоднократно заявляли, что ЕС должен заговорить «единым голосом». В этой связи нужно еще раз упомянуть об учреждении поста *председателя Европейского совета*, избираемого на два с половиной года. Это имеет особое значение для внешней политики, поскольку она

до сих пор осуществляется на основе межправительственного сотрудничества (разумеется, за исключением внешней экономической политики). Еще более важное изменение, практически не вызвавшее споров, — это создание поста *министра иностранных дел ЕС*. Ему передаются все функции и полномочия Высокого представителя по внешней политике и комиссара по внешним связям. В подчинение министра переходит служба внешних сношений, включая все посольства ЕС в «третьих странах» и при международных организациях (ныне существующие делегации Еврокомиссии преобразуются в посольства). Что не менее важно, он будет постоянно председательствовать в Совете министров иностранных дел (в отличие от прочих советов министров, где сохраняется принцип ротации председателей). Правда, двойная подчиненность министра иностранных дел — председателю Комиссии и Европейскому совету — неизбежно создаст определенную напряженность между этими институтами, но это меньшее из возможных зол.

Как и ожидалось, ОВПБ/ЕПБО сохранилась в своем нынешнем виде — как форма межправительственного сотрудничества, однако и в ней произошли серьезные изменения. Не только повторена фраза о возможности превращения ЕПБО в общую оборону, но и появилось положение об обязательности совместных действий по отражению агрессии, совершенной против какого-либо государства-члена. Учитывая серьезные разногласия по целому ряду внешнеполитических вопросов, прежде всего, по отношению к ирак-

* Вспомним знаменитую просьбу Г. Киссинджера назвать ему номер телефона, по которому он должен позвонить, чтобы обсуждать проблемы единой европейской внешней политики. — *Прим. авт.*

скому кризису, развитие ОВПБ/ЕПБО скорее всего будет происходить в формате продвинутого сотрудничества. Еще Ниццкий договор разрешил учреждение продвинутого сотрудничества в ОВПБ, оговорив это разрешение несколькими условиями: соответствие общим принципам и целям ОВПБ, уважение компетенции ЕС, соответствие уже проводящимся внешнеполитическим акциям. В дополнение к этому Конституция разрешила использование продвинутого сотрудничества и в ЕПБО, то есть непосредственно в сфере, имеющей военные или оборонные последствия. Правда, в отличие от общего правила, для учреждения продвинутого сотрудничества в ОВПБ/ЕПБО по-прежнему требуется разрешение *всех* государств-членов, хотя Конвент и предлагал отказаться от права вето. Есть все основания ожидать, что внешнеполитическая позиция Союза станет, если не единой, то более согласованной, а его влияние на мировые процессы возрастет.

Упрощение

Одна из целей Конституции была чисто технической — упростить тексты существующих договоров, «в простых терминах напомнить гражданам основы контракта, который связывает их с европейской политической властью» [Lequesne 2000: 81]. Следует отметить, что *Конституция становится единственным учредительным актом, заменяющим предыдущие договоры, которые утрачивают силу*. Вместе с тем в преамбуле Конституции подчеркивается ее преемственность и тем самым подтверждается действительность всего созданного ранее *acquis communautaire*.

Упраздняется структура трех опор и, соответственно, прекращают свою дея-

тельность Европейское сообщество и Евратом (ЕОУС перестало существовать в 2002 г.). Европейский союз остается единственной интеграционной структурой и получает статус юридического лица, в том числе широкую международную правосубъектность (ранее все международные соглашения подписывались от имени Европейского сообщества). Однако отказ от трех опор отнюдь не отменяет проявившуюся в 1990-е годы тенденцию нарастания разнообразия методов управления. Вместо единого коммунитарного метода после Маастрихта возникла сложная смесь: межправительственное сотрудничество в рамках второй и третьей опоры, а также Экономического и валютного союза, который П. Магнетт и Э. Ремакль даже называют «четвертой опорой», межправительственной по сути и искусственно встроенной в первую [Magnetic, Remacle 2000: 13]; открытый метод координации, осуществляемый путем взаимного обмена опытом между государствами; распределительный режим с передачей компетенций независимым агентствам и т.п. Н. Флигштейн и Дж. МакНикол выделяют 20 сфер компетенции ЕС, характеризующих уникальными средствами и методами регулирования [Fligstein, McNichol 1998: 59–91]. В Конституции речь идет о 26 сферах, причем некоторые из них столь обширны, что в зависимости от методов регулирования фактически распадаются на несколько отдельных частей. Таким образом, в действительности ЕС состоял не из трех опор, а из 25–30 «опорок», которые сохранились и с принятием Конституции. Как справедливо заметил М. Энтин, Конституция не устраняет «своеобразия процедур, компетенции и распределения полномочий между институтами ЕС в зависимости от предметов ведения» [Энтин 2004: 34].

Конституция дает четкий *перечень компетенций Евросоюза*, внося ясность в один из самых запутанных вопросов европейской интеграции. При его составлении существенную роль сыграла обеспокоенность ряда стран в связи с беспрецедентным расширением полномочий ЕС. Одним из последствий такого расширения стала эрозия отношений между Судом ЕС и верховными судами государств-членов. Так, Конституционный суд ФРГ (а позднее Ирландии и Великобритании) постановил, что национальные власти могут игнорировать нормы права ЕС, если последние выходят за рамки компетенции Союза в том виде, в каком эта компетенция интерпретируется высшими немецкими государственными органами. В 1990-е годы основная задача заключалась не столько в том, чтобы передвинуть границы между компетенциями ЕС и государств-членов, сколько в том, чтобы возродить веру в нерушимость этих границ. Как утверждает Дж. Берманн, «более ни одна инициатива в любой сфере политики не лежит категорически за пределами права ЕС или сферы деятельности [Союза]» [Bermann 2004: 365].

Учитывая все это, неудивительно, что разработанная в Конституции классификация полномочий вносит ясность, но не «ведет к какому-либо фундаментальному перераспределению компетенций» [Mauger, Palmowski 2004: 588]. В Конституции предусмотрены три типа компетенции ЕС: исключительная (функционирование таможенного союза и зоны евро), смешанная (большинство ныне существующих направлений деятельности ЕС) и «поддерживающая, координирующая и дополняющая» (такие «чувствительные» сферы, как промышленная, молодежная и культурная политика). В качестве особых сфер компетенции фигурируют ОВПБ и координа-

ция экономической политики и политики занятости.

Наконец, Конституция вводит *новую систему нормативных актов ЕС*. (Правда, она не распространяется на ОВПБ и некоторые другие сферы компетенции, что еще раз доказывает, что опоры умерли, но *post mortem* продолжают полноценное существование.) Появляется принципиальное разделение на законодательные и подзаконные (правоприменительные) акты. К законам относят «европейские законы», в которых без труда узнаются прежние регламенты, и «европейские рамочные законы» (бывшие директивы). Законы принимаются Европарламентом и Советом в соответствии с процедурой совместного принятия решений (отныне — «обычная законодательная процедура»), а в редких случаях — Европарламентом либо Советом самостоятельно. К подзаконным актам относят «европейские регламенты» и «европейские решения», которые принимаются Комиссией во исполнение законодательных актов (в некоторых случаях такие акты может принимать Совет). Общую структуру усложняют «европейские делегированные регламенты», которые фактически являются законодательными актами, но принимаются Комиссией. Однако Европарламент вправе отменить принятый Комиссией «делегированный регламент».

В данной схеме ясно видно стремление более четко разделить законодательные и исполнительные институты. Отчасти это удалось, но смешение полномочий все же сохраняется. Совет может действовать и как законодательный, и как исполнительный орган. Все три основных института участвуют в законодательном процессе. Комиссия, являясь преимущественно исполнительным органом, сохранила право исключительной законодательной инициати-

вы. В целом такое положение оправдано, поскольку органы ЕС вынуждены гармонизировать чрезвычайно разнообразные интересы множества групп, а выполнять эту функцию в условиях строгого разделения властей вряд ли возможно.

Некоторые выводы

Первое. Общеизвестный факт, что в октябре 2004 г. Европейский союз получил конституцию, не соответствует действительности. Даже не имея документа с таким названием, ЕС уже имел конституцию в материальном смысле. Правовой режим Евросоюза de facto уже в значительной степени являлся конституционным. Еще в 1960-х годах Суд ЕС в ряде судебных решений сформулировал принцип автономности права Союза (в частности, *Costa v. Enel*, 1964, 15 July; *van Gend en Loos*, 1964, 5 February). Данный тезис был отчасти воспринят конституционными судами государств-членов. Например, Конституционный суд ФРГ признал, что Договор о ЕЭС «в какой-то степени является конституцией этого Сообщества», а «принимаемые институтами Сообщества нормы... формируют собственный правовой порядок, не являющийся ни международным правом, ни национальным правом государств-членов» [см. решения Конституционного суда ФРГ 1967 и 1971 гг.: Franck 2000: 35]. Позднее Суд ЕС напрямую квалифицировал Договор о ЕЭС как «базовую конституционную хартию» (*Greens v. European Parliament*, 1986, 22 April; *European Economic Area*, 1991, 14 December) [см. подробнее о судебных решениях в этой сфере и их значении: Louis 2000: 34]. Аналогичную точку зрения разделяет и большинство теоретиков конституционного права [см., напр.: Franck 2000: 32; Ver-mann 2004: 363; Gerkrath 1997: 227].

Все материальные элементы конституции — цели, принципы, ценности, основные права граждан, структура институтов, их компетенция и правила осуществления власти — уже присутствуют в тексте договоров, а деятельность Конвента и МПК-2003/04 по их систематизации, частичной доработке и фиксации de facto действующих норм не вносит принципиальных изменений в политико-правовой режим ЕС.

Второе. Отличительная особенность Конституции ЕС — ее динамичность. Продолжающийся с середины 1960-х годов процесс de facto конституционализации ни в коей мере не подрывает стабильность коммунитарного правового порядка и не препятствует анализу этого правового порядка как конституционного. В международном и даже в конституционном праве наблюдается тенденция «рассматривать конституцию не только как стабильный, неизменяемый порядок; он [конституционный порядок] также должен включать динамический, гибкий элемент конституционного процесса» [см.: Louis 2000: 43]. Этот динамический элемент особенно явно выражен в ЕС, поскольку интеграция заранее мыслилась как процесс с открытой целью. Например, в Маастрихтском договоре говорится, что образование Европейского союза — это «новый этап в процессе создания как никогда ранее сплоченного союза народов Европы». Еще более категорично высказывается Ф. Снайдер: «Конституция ЕС — это процесс, а не какой-то отдельный текст... Эта конституция постоянно (а не только при изменении учредительных договоров. — *Авт.*) является предметом переговоров» [Snyder 2004: 255]. В последние годы мы были свидетелями *очередного* этапа переговоров. Вот почему недовольны Конституцией многочисленные федералисты, они предпочли бы документ, закрепляющий стабильное

федеральное устройство ЕС. Но до этого далеко, да и нужно ли это? Европейский союз еще надолго, а, может быть, и навсегда останется экспериментом, неопознанным политическим объектом*.

Третье. В октябре 2004 г. Европейский союз не получил конституцию еще и потому, что подписанный текст не является конституцией в учредительном смысле. Единственное, чего не хватает Евросоюзу для полноценной конституционализации, — это автономности правового порядка, основанной на первичном тексте, *напрямую выражающем учредительную волю «народов Европы»*. Нельзя не согласиться с К. Франком [Frank 2000: 36] в том, что единственная, но существенная разница между действующими договорами (и, добавим, подписанной Конституцией ЕС), с одной стороны, и конституцией в полном смысле этого термина, с другой, заключается в ответе на вопрос: «Кто является учредителем?»

Нормы конституции не могут быть выведены из каких-либо иных документов. Конституция сама является первичным источником права. Ее создание — акт не юридический, а политический, ее источник — конституционная воля. Конституционная воля — это всегда продукт политической победы, которая дает возможность создать конституционный акт, обеспечивающий легитимность будущего режима. Именно такой политический акт гарантирует автономию складывающегося на основе конституции правового порядка. Правовый порядок же ЕС вплоть до настоящего времени можно охарактеризовать как *отно-*

сительно автономный. (Например, Й. Геркрат утверждал, что Договор о ЕС обладает «формальным признаком конституционности [только] в той мере, в какой является высшей нормой автономного правового порядка» [Gerkrath 1997: 216]. Об этом свидетельствует и точка зрения Конституционного суда ФРГ: «действительность и применимость первичного права ЕС вытекает из разрешения, данного немецким законодателем» [см.: Louis 2000: 45].)

Даже Конвент не вправе претендовать на обладание учредительной властью, поскольку «конституция не есть продукт единогласия делегатов, действующих в соответствии с инструкциями» [Louis 2000: 45]. Не говоря уже о том, что МПК-2003/04 кардинальным образом трансформировала предложенный Конвентом текст. В итоге, Конституция ЕС — это продукт не выражения воли народа, а соглашения между государствами. Неудивительно, что точное название принятого документа — Договор, учреждающий Конституцию. Эти слова прекрасно характеризуют его двойственную природу. А слова В. Жискара д'Эстена: «Конституция ЕС — не то же самое, что любой другой договор», — встретили обоснованное возражение одного из членов Конвента: «Конституция ЕС — это именно международный договор, который, как и любой другой договор, вступит в силу только после его ратификации».

Четвертое. В ходе переговоров по проекту конституции государства-члены преимущественно стремились не допустить углубления интеграционных процес-

* Выражение «неопознанный политический объект» появилось в связи с неудачными попытками охарактеризовать Европейский союз с точки зрения политической и юридической теории. — *Прим. авт.*

сов (одно из немногих исключений — общий консенсус о необходимости интенсифицировать ОВПБ/ЕПБО). Вообще, «оборонительные» действия, то есть меры по предотвращению углубления интеграции, получили широкое распространение в 1990-е годы. Можно упомянуть принципы субсидиарности и пропорциональности, законодательную технику минимальной гармонизации, различные формы дифференциации, подключение национальных парламентов к законодательному процессу ЕС и др. Все это и многое другое было в полной мере использовано при разработке проекта. Систематизация полномочий ЕС очевидно преследовала цель остановить их расширение. Трансформация бывшей статьи 308 лишает Суд ЕС возможности пользоваться теорией подразумеваемых полномочий. Попытка Великобритании исключить из текста положение о примате права ЕС, который существует с середины 1960-х годов и в целом общепризнан, не удалась, но к Конституции приложена декларация, согласно которой данный принцип будет трактоваться так, как установлено устоявшейся практикой. МПК-2003/04 не поддержала целый ряд таких прогрессивных новаций Конвента, как расширение ГКБ, предложения по реформе Комиссии, усиление бюджетных полномочий ЕП. Да и главный конфликт Конституции — о реформе системы квалифицированного большинства — связан с желанием Испании и Польши отстоять свое влияние не при принятии решений, а при их блокировании. Если не вдаваться в детали, то по Ниццкому договору Польше и Испании, чтобы заблокировать решение, достаточно иметь на своей стороне еще три-четыре государства, а по проекту Конвента для этого им необходимы еще десять союзников (в ЕС-27).

Пятое. Неудивительно, что Конституция ЕС не содержит большого числа положений, которые можно было бы назвать прорывом вперед. По большей части этот документ фиксирует status quo. К примеру, на заседании комитета Палаты общин Великобритании при обсуждении вопроса о проведении референдума по ратификации Конституции возобладало мнение, что «поскольку значительная часть [Конституции] лишь подтверждает то, что содержится в предыдущих договорах...», то проводить референдум нет необходимости [см.: Birkinshaw 2004: 65]. Позитивный эффект Конституции скорее в том, что в ней впервые ясно признается целый ряд концепций, принципов, практик и процедур, которые давно существуют в реальности, например, уже упоминавшийся принцип верховенства права ЕС.

Шестое. Нынешнее расширение ЕС, в отличие от предыдущих, — не разовая акция, а длительный процесс. Хотя большинство стран-кандидатов уже вступили в Союз, их реальное подключение ко всем сферам его деятельности и адаптация их экономики и общества к новым правилам игры потребуют еще не менее десяти лет. Одновременно и институциональная реформа из разовых мероприятий, разделенных длительными периодами стабильности, превратилась в постоянно развивающийся процесс. В 1990-е годы стоило только очередной МПК заявить об урегулировании тех или иных вопросов, как уже начиналась подготовка к следующей.

Жискар д'Эстен провозгласил, что Конституция заложит основу развития Европейского союза на следующие пятьдесят лет. Но это отнюдь не предполагает, что конституционные основы существования ЕС на протяжении всех этих лет останутся неизменными. Вспомним вынесенные в

эпиграф настоящей статьи слова премьер-министра Дании Я. Балкенендэ: «Наши подписи — это не последний штрих, а новое начало». Действительно, Конституция предоставляет ряд средств, позволяющих при общем согласии углублять интеграцию без особых процедурных сложностей. В ней полностью сохранены положения Ниццкого договора, которые дают возможность группе стран в соответствии с относительно легкой процедурой учреждать продвинутое сотрудничество. В Конституции предусмотрены также механизмы, позволяющие существенно менять основы конституционного устройства Союза, не принимая новых договоров и, соответственно, не тревожась об их ратификации, а именно: расширять компетенцию ЕС за счет компетенции государств-членов, переходить от специальных законодательных процедур к основной (которая ранее называлась процедурой совместного принятия решений), переходить от единогласия к голосованию квалифицированным большинством («Constitutional Treaty», articles I-17, IV-7a (2), IV-7a (1)).

Седьмое. Конституция — это прорыв не с точки зрения реального углубления интеграции, а с точки зрения создания европейской символики. Подготовленный еще в 1994 г. доклад Хермана [Parlement Europeen 1994] мотивировал необходимость перехода от учредительных договоров к конституции следующим образом: следует сделать тексты договоров более ясными и четкими, адаптировать терминологию к сложившимся конституционным реалиям и *создать фикцию государственного суверенитета Союза*. Конституция напоминает правительствам и гражданам государств-членов, что Европейский союз — это не только единый рынок, но и система политического управления, основанная на

общепризнанных ценностях и принципах. Вот почему так важно само название «конституция». Вот почему такое внимание уделено Хартии основополагающих прав. Вот почему появилось малоэффективное, но эффективное положение о европейском референдуме. Вот почему внесен ряд стилистических поправок: например, безликий регламент, ни на йоту не изменившийся по сути, получил гордое наименование «европейский закон».

Восьмое. Наличие такого мощного символа «государственности», как Конституция, может в значительной степени воздействовать на самосознание населения стран ЕС. Сегодня общеевропейская идентичность, если и существует, то лишь в минимальной степени. Хотя более половины жителей Евросоюза считают себя членами не только национального, но и европейского общества (см. регулярные опросы Евробарометра), их политическое поведение свидетельствует о подавляющем преобладании национальной идентификации. Даже на выборах в Европарламент население руководствуется исключительно или преимущественно национальными мотивами [Кавешников 2004: 57–64]. В процессе своего расширения ЕС столкнулся со стремительным ростом уровня культурной диверсификации, в том числе и с неукорененностью в восточноевропейских обществах ценностей политической демократии, что еще более ослабляет общеевропейскую идентичность.

До возникновения европейского демоса еще очень и очень далеко. А ведь только из осознания своего единства может вырасти солидарность, при наличии которой не страшно оказаться в меньшинстве в процессе принятия важных решений и не жалко отдавать деньги в региональные фонды, заранее зная, что они будут потрачены

на благо другой страны. Современное общественное сознание мифологично не меньше, чем две тысячи лет назад. И если регулярно произносить слово «конституция», то не исключено, что лет через двадцать-тридцать средний европеец будет *считать* Европейский союз государством, а себя — сначала европейцем, а потом уже французом, бельгийцем или чехом.

Девятое. Если бы Конституция не была принята, это стало бы для Европейского союза серьезным ударом, но не привело бы к его краху. Точно так же приня-

тие Конституции не гарантирует успешного и бескризисного развития. Что действительно необходимо Евросоюзу, так это усиление солидарности и готовности поступаться национальными интересами в пользу общеевропейских, более эффективная и гибкая система управления, активная экономическая политика и повышенное внимание к выравниванию уровня экономического развития. Конституция предоставляет для этого определенные возможности. Удается ли ими воспользоваться, покажет время.

примечания

Кавешников Н.Ю. 1999. Выборы в Европейский парламент и утверждение нового состава Комиссии // Европейский Союз: факты и комментарии / Отв. ред. Ю. Борко. № 18.

Кавешников Н.Ю. 2002. Институциональное развитие Европейского Союза и Ниццкий договор: вопросы или ответы // «Доклады Института Европы РАН», № 87.

Кавешников Н.Ю. 2004. Выборы в Европейский парламент: второстепенные или национальные? // Европейский парламент. Проблемы и перспективы / Под ред. В.Я. Швейцера. М.: Издательство «ОГНИ».

Райнер А. 2002. О Хартии Европейского Союза об основных правах // «Конституционное право: Вос-

точноевропейское Обозрение», № 3(40).

Сиджански Д. 1998. Федералистское будущее Европы: от Европейского сообщества до Европейского союза. М.: Российск. гос. гуманит. ун-т.

Энтин М. 2004. На пути к Конституции Евросоюза // «Современная Европа», № 3. Bermann G.A. 2004.

Editorial: The European Union as a Constitutional Experiment // «European Law Journal», vol. 10, № 4.

Birkinshaw P. 2004. A Constitution for the European Union? — A Letter from Home // «European Public Law», vol. 10, issue 1.

Bradley K. 1999. La transparance de l'Union europeene: une evidence ou un trompe-l'oil? // «Cahiers de droit europeen», vol. XXXV, № 3–4.

Bribosa E. 2000. La protection des droits fondamentaux // La constitution de l'Europe, ed. par P. Magnette. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles.

Cameron D.R. 2004. The Stalemate in the Constitutional IGC over the Definition of a Qualified Majority // «European Union Politics», vol. 5(3).

Dinan D. 2004. Governance and Institutions: The Convention and the Intergovernmental Conference // «Journal of Common Market Studies», vol. 42 (Annual Review).

European Convention Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe, Submitted to the President of the European Council in Rome. 2003, 18.07.

European Union
Provisional Consolidated
Version of the Draft Treaty
Establishing a Constitution for
Europe, CIG 86/04. 2004.

Fligstein N., McNichol J.
1998. The Institutional Terrain
of the European Union //
European Integration and
Supranational Governance. Ed.
by W. Sandholtz, A. Sweet.
N.Y.: Oxford University Press.

Franck Ch. 2000. Traité et
constitution: les limites de
l'analogie // La constitution de
l'Europe, ed. par P. Magnette.
Bruxelles: Editions de
l'Université de Bruxelles.

Gerkrath J. 1997.
L'émergence d'un droit
constitutionnel pour l'Europe.
Bruxelles: Editions de
l'Université de Bruxelles.

Hix S. 1998. Elections,
Parties and Institutional
Design: a Comparative
Perspective on European
Union Democracy // «West
European Politics», vol. 12.

Hix S. 1999. The Political
System of the European Union.
N.Y.: Palgrave.

Kanska N. 2004. Toward
Administrative Human Rights
in the EU. Impact of the Char-
ter of Fundamental Rights //
«European Law Journal»,
vol. 10, № 3.

Lequesne Ch. 2000. De
l'utilité d'une constitution pour
une Union élargie // La

constitution de l'Europe, ed.
par P. Magnette. Bruxelles:
Editions de l'Université de
Bruxelles.

Lord C. 2000. Legitimacy,
Democracy and the EU: When
Abstract Questions Become
Practical Policy Problems, One
Europe or Several. Policy
Paper 03/2000.

Louis J.-V. 2000. Le
modèle constitutionnel
européen: de la Communauté
à l'Union // Le nouveau
modèle européen, ed. par P.
Magnette, E. Remacle. Vol. I.
Institutions et gouvernance.
Bruxelles: Editions de
l'Université de Bruxelles.

Magnette P., Remacle E.
2000. La grande trans-
formation de l'Europe // Le
nouveau modèle européen, ed.
par P. Magnette, E. Remacle.
Vol. I. Institutions et
gouvernance. Bruxelles:
Editions de l'Université de
Bruxelles.

Magnette P. 2000. Le
principe démocratique au-
delà de la représentation // La
constitution de l'Europe, ed.
par P. Magnette. Bruxelles:
Editions de l'Université de
Bruxelles.

Mayer F.G., Palmowski J.
2004. European Identities and
the EU — The Ties that Bind
the Peoples of Europe //
«Journal of Common Market
Studies», vol. 42, № 3.

Nuffel P. Van. 2001. The
Constitutional Issues on the IGC
2000 Agenda // EU Enlarge-
ment. The Constitutional Impact
at EU and National Level, ed. by
A. Kellermann, J. Zwaan, J.
Czuczai. Hague: Asser Press.

Palmer J. 2000. The
European Union after Nice —
One Step Forward, Two Steps
Back? // «EPC Commu-
nications», 11.12.

Parlement Europeen
Deuxieme rapport de la
commission institutionnelle sur
la constitution de l'Union
europeenne. 1994, 09.02.

Parlement Europeen
Deuxieme rapport sur les
groupes d'interet aupres du
Parlement europeen. 1996.

Snyder F. 2004. Editorial:
Is the European Constitution
Dead? // «European Law
Journal», vol. 10, № 3.

Sutherland P. et al. 2000.
Nice: Is the Glass Half-full or
Half-empty? // «European
Policy Centre Report», 18.12.

Wallace H. 2001. The
Future of the Europe Debate:
Opportunities for British
Policy, One Europe or Several,
Policy Paper 05/2001.

Weiler J.H.H. 1999. The
Constitution of Europe: «Do
the New Clothes Have an
Emperor?» and Other Essays
on European Integration.
Cambridge: Cambridge Uni-
versity Press.