

## КОНСТИТУЦИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОМПЕТЕНЦИЙ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ И ИНСТИТУТОВ ЕС

### CONSTITUTION OF EUROPEAN UNION: PROBLEMS OF THE LEGAL ADJUSTING OF COMPETENCES OF STATES-MEMBERS AND INSTITUTES OF EC

**Мамченко Н.В.,**

*кандидат юридичних наук,  
и.о. заведуючого кафедрою общеправовых дисциплин  
Крымского института права  
Национального университета «Одесская юридическая академия»*

Статья посвящена проблемам правового регулирования компетенций Европейского Союза и его членов по проекту Конституции ЕС. В статье анализируются основные компетенции ЕС и его членов, вытекающие из текста проекта Конституции, которые ограничивают суверенитет государств – членов, указывается, что основной причиной отклонения проекта Конституции ЕС является отсутствие четкого правового механизма регулирования компетенций ЕС и его членов.

**Ключевые слова:** Конституция ЕС, компетенции ЕС и его членов, суверенитет государств – членов ЕС, правовой механизм регулирования, наднациональные органы ЕС.

Стаття присвячена проблемам правового регулювання компетенцій Європейського Союзу і його членів за проектом Конституції ЄС. У статті аналізуються основні компетенції ЄС і його членів, витікаючі з тексту проекту Конституції, які обмежують суверенітет держав – членів, вказується, що основною причиною відхилення проекту Конституції ЄС є відсутність чіткого правового механізму регулювання компетенцій ЄС і його членів.

**Ключові слова:** Конституція ЄС, компетенції ЄС і його членів, суверенітет держав – членів ЄС, правовий механізм регулювання, наднаціональні органи ЄС.

The article is sanctified to the problems of the legal adjusting of competences of European Union and his cocks on a project Constitutions EC. The basic competences of EC and his cocks, following from text of project Constitutions that is limited by sovereignty of the states – members, are analysed in the article, specified, that principal reason of rejection of project Constitutions EC is absence of clear legal mechanism of adjusting of competences and his cocks EC.

**Key words:** constitution of EC, competence of EC and his cocks, sovereignty of the states – members of EC, legal mechanism of adjusting, supranational EU institutions.

**Постановка проблемы.** Широкое сообщество европейских народов, объединённое в Европейский Союз, даже вне зависимости от формы его осуществления, безусловно, нуждается в правовом определении принципов солидарного существования. Не только внутри него самого, но также и его сосуществования, так сказать, с внешней средой. Ведь в современном усложняющемся мире это сообщество европейских стран, имеющих, кстати сказать, не только общие ценности христианского происхождения, но и разный исторический опыт и различные культурные особенности, столкнулось с хаотической миграцией различных народов, исповедующих ценности по сути различного происхождения и, главное, иной цивилизационной природы

Расширение полномочий Европейского союза (ЕС) в 1990-е гг. в результате подписания Маастрихтского, Амстердамского и Ниццкого договоров, прием новых членов из Центральной и Восточной Европы в 2004 и 2007 гг., изменение политического веса Европы в мире потребовали, в свою очередь, реформы внутренней структуры ЕС и более четкого разграничения его компетенции с государствами-членами. Одним из направлений реформирования Европейского союза стала разработка проекта Конституции ЕС. В октябре 2004 г. ее окончательный согласованный вариант был подписан главами государств-членов. Отрицательные результаты голосования по Конституции на рефе-

рендумах во Франции и Голландии независимо от возможных итогов голосования в других государствах ЕС заблокировали данный проект. Следовательно, перед Европейским союзом возник вопрос поиска путей преодоления сложившегося политического кризиса. Стало очевидным, что Конституция ЕС не может быть инструментом решения вопросов правового регулирования взаимоотношений государств-членов и институтов ЕС.

**Анализ исследований и публикаций.** Исследованиями проблем права Европейского Союза, в том числе Конституции ЕС занимались такие ученые, как Василенко В., Власов А., Королев М., Карли Ф., Мовчан Ю., Мыкиевич М., Пасельский В., Опрышко В., Лисученко Э., Фишер П., Хей П., Хохлов И., Шпирман О. и другие. Однако какой должен быть оптимальный вариант Конституции ЕС, остается дискуссионным и нерешенным.

**Целью статьи** является исследование проблем правового регулирования компетенций государств-членов и наднациональных органов Европейского Союза, которые и стали основной причиной, на наш взгляд, непринятия Конституции ЕС.

**Изложение основного материала.** Особенности Евросоюза и его правовой системы не могли не повлиять на доктринальные подходы к определению природы ЕС и его права. Уже во время становления европейских содружеств в доктрине возникли три

основных концепции правовой природы права европейских интеграционных объединений, которые и до сих пор остаются наиболее влиятельными. К ним принадлежат концепция европейских содружеств как федерации, международной региональной организации и объединение особенного характера (*sui generis*) с автономным образованием. Предложенный проект Конституции ЕС не соответствовал ни одной из указанных концепций [1].

Идея создания общей европейской конституции появилась в политических кругах в 90-е годы. Уже в конце 1990-х гг. европейские парламентарии заявили о том, что существование такого альянса, как Европейский союз, на основе набора соглашений и договоров является некорректным, поэтому разработка единого основного закона представлялась необходимой и способствующей координации работы в рамках ЕС. Принятие Конституции Европейского союза должно было стать качественно новым этапом европейской интеграции, значительно усилить институты Европейского союза и логически продолжить кампанию расширения ЕС. Кроме того, предполагалось, что Конституция вберет в себя все ранее подписанные договоры, и тем самым единый документ сможет упростить понимание законодательной базы ЕС.

Решение о начале работ по созданию общеевропейской конституции было принято на саммите ЕС в Ницце в декабре 2000 г. В Ниццком договоре были заложены основы реформирования управления Евросоюзом после вступления в него новых государств. Разработка проекта сопровождалась значительными сложностями – главная проблема состояла в необходимости оптимального сочетания различных видений политического устройства Европейского союза. Тем не менее, большинство депутатов Европейского парламента посчитали, что Ниццкий договор «не представляет достаточной базы для дальнейшего углубления процесса европейской интеграции» [2, с. 89]. В результате было решено составить конституцию, которая укрепит парламентскую демократию, прозрачность и правовое государство, закрепит основополагающие права, повысит дееспособность общеевропейских институтов во внутренне- и внешнеполитической деятельности. Выработка проекта была поручена созданному через год на саммите в Брюсселе специальному временному органу – Европейскому конституционному собранию (Конвенту), состоящему из 109 членом – представителей Европейской комиссии, правительств и парламентов стран-членов во главе с бывшим президентом Франции Валери Жискар д'Эстеном.

Работа над проектом длилась три года. Проект Конституции был представлен на саммите ЕС в Салониках 20 июня 2003 г., после чего над ним работала Межправительственная конференция, состоящая из всех министров всех стран Европейского союза с участием Европейской комиссии и Европейского центрального банка. Окончательный текст документа был одобрен на специальном саммите ЕС в июне 2004 г. 29 октября 2004 г. главы всех 25 государств – членом ЕС подписали в Риме новую европейскую Конституцию. Представленный проект Конституции

ЕС вносил значительные изменения в институциональную структуру Европейского союза. Документ разграничивал сферы компетенции Европейского союза и государств-членов с передачей в ведение наднациональных органов значительных полномочий [3, с. 5]. Конституция предусматривала ряд принципиальных новшеств, которые вносили изменения в институциональную структуру Европейского союза (введение постов президента и министра иностранных дел ЕС, европейского прокурора, реформирование состава Европейской комиссии, наделение Европейского парламента дополнительными функциями), вводили принцип принятия решений квалифицированным большинством, предусматривал преобразования системы европейской безопасности (создание федеральной структуры европейской безопасности, главенствующей над аналогичными структурами отдельных стран-членов), а также включала в себя Хартию основных прав [1].

Рассмотрим основные компетенции ЕС и его членом. Анализ проекта Конституции позволяет определить такие виды компетенции в ЕС: 1) исключительную компетенцию: политика конкуренции, монетарная политика, таможенный союз, общая торговая политика, осуществление единой европейской системы предоставления политического убежища, контроль за общими границами, сохранение биологических ресурсов моря, 2) совместную компетенцию ЕС и государств-членов составляют полномочия в подавляющем большинстве отраслей, например, внутренний рынок, сельское хозяйство и рыболовство, транспорт, энергетика, социальная политика, защита потребителей и некоторые другие, 3) вспомогательную компетенцию (здравоохранение, образование, культура, спорт) и 4) негативную компетенцию, то есть действия, которые запрещены как для стран-членов, так и для ЕС – она связана с обеспечением прав и свобод человека и гражданина [см.: 4, с. 80-81; 5, с. 21-22].

При урегулировании соотношений каждого из указанных видов компетенций должны быть учтены национальные особенности государств-членом ЕС. Но если в процессе функционирования европейского Сообщества «возникает потребность в действиях со стороны Сообщества для достижения одной из целей Сообщества и если этот договор не предоставляет для этого необходимых полномочий, то Совет на основании принятого решения, по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским парламентом, принимает соответствующие меры» (ст. 308 Договора об учреждении ЕС).

То есть государство может быть вынуждено выполнять решения, против принятия которых она возражала. В этом и заключается сущность наднационального урегулирования. О таком урегулировании можно говорить, когда одновременно выполняются следующие условия:

- решения принимаются независимо от государств органами или межгосударственными органами, но не единогласно;
- решения носят обязательный характер, имеют приоритет над национальными законами и их всту-

пление в силу не требует предварительной ратификации на национальном уровне;

- существует эффективная система судебной защиты таких решений и система исполнительного производства.

Необходимо отметить, что разработанная Конституция ЕС также представляла довольно большую угрозу суверенитету национальных государств – членов ЕС. Документ позволял странам-членам использовать свою власть лишь в тех сферах, которые не являются компетенцией самого Европейского союза. Конституция предоставляла право юрисдикции институтам ЕС в вопросах внешней политики, обороны, иммиграции, торговли, энергетики, сельского хозяйства, рыболовства и еще во многих других отраслях. Очевидно, что ни одно суверенное государство не было готово отдать свои полномочия в таких важных сферах корпорациям или компаниям, которые, естественно, преследуют свои собственные интересы. Следовательно, при одобрении Конституции Европейского союза

возможности утраты доли государственной суверенности быстро возрастали [6, с. 123-124]. Основным Законом переносил национальные полномочия на Европейский союз, оставляя неизменными права Европейского парламента. Проект Конституции по-прежнему оставлял Европейский парламент неким безынициативным органом, а законодательной и исполнительной монополией наделял Европейскую комиссию, которая, приобрела явно антидемократические очертания.

**Выводы.** Таким образом, отсутствие четкого правового механизма регулирования компетенций государств-членов и Европейского Союза, который позволил бы сохранить максимум суверенности ее членов при выполнении своих функций институтами ЕС, стало основной причиной отклонения проекта Конституции ЕС. Новый базовый договор, подписанный лидерами всех стран – членов ЕС 13 декабря 2007 г. в Лиссабоне (Лиссабонский договор), как альтернативный документ, оставил эти проблемы не разрешенными.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Конституция Европейского союза (неофициальный перевод МИД России). – Москва, 2005. Министерство иностранных дел Российской Федерации. Департамент информации и печати. web-address: www.mid.ru
2. Гавриков Д. Европейский союз как территория противоречий / Д. Гавриков // Мировая экономика и международные отношения. – 2004. – № 12. – С. 88–95.
3. Королев М. А. Наднациональность с точки зрения международного права / М. А. Королев // Московский журнал международного права. – 1997. – № 2. – С. 5.
4. Микієвич М. М. Інституційне право Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики та безпеки / М. М. Микієвич : монографія. – Львів, 2005. – С. 80–81.
5. Лісученко Є. С. Поділ компетенції між Європейським Співтовариством та державами-членами ЄЄ / Є. С. Лісученко // Актуальні аспекти Європейського права в контексті розширення ЄС. – К. : Ін-т міжнародних відносин, 2004. – С. 21–22.
6. Яковюк І. Державний суверенітет національних держав у складі Європейського Союзу: проблеми визначення / І. Яковюк // Вісник академії правових наук України. – 2004. – № 3. – С. 123–124.