

Ю.Н. МАКЕЙЧИК

ПОИСК ПУТЕЙ ВЫХОДА ИЗ КОНСТИТУЦИОННОГО КРИЗИСА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Рассматриваются основные направления преодоления кризиса вокруг принятия Конституции Европейского Союза (ЕС) после ее отклонения на референдумах во Франции и Голландии. Отражаются взгляды некоторых европейских политиков относительно перспектив дальнейших преобразований. Определяются альтернативы политического и институционального реформирования ЕС.

The article shows the major ways to overcome crisis after the European Union (EU) Constitution rejection at the referendums in France and Holland. It reflects the views of some European politicians on the perspectives of the EU further transformations. Besides, it determines the alternatives of political and institutional reforming within the EU.

Расширение полномочий Европейского Союза в 1990-х 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 Европейского Союза в мире требовали его институциональной реформы и более четкого разграничения компетенции с государствами-членами. Одним из направлений политического реформирования Европейского Союза стала разработка проекта Конституции ЕС. 29 октября 2004 г. ее окончательный согласованный

вариант был подписан главами государств-членов ЕС.

Для вступления Основного закона ЕС в силу до конца октября 2006 г. за него должны были проголосовать все 25 стран-членов Европейского Союза. В проекте Конституции было отмечено, что, если в течение двух лет после подписания соглашения 20 государств-членов ЕС ратифицируют его, а другие будут «испытывать трудности», вопрос «должен быть передан на рассмотрение Европейскому Совету», который может выдвинуть новые инициативы для его решения¹.

Отрицательные результаты голосования по Конституции на референдумах во Франции и Голландии в мае 2005 г. независимо от возможных итогов голосования в других государствах ЕС заблокировали данный проект. В результате Европейский Союз на какое-то время оказался в состоянии политического кризиса, после чего остро встал вопрос о поиске новых путей выхода из сложившейся ситуации.

Очевидно, что Европейский Союз некоторое время мог обойтись и без Конституции. Однако Основной закон был разработан для гладкого функционирования ЕС и совершенствования слаженности работы его структур. Примечательно, что находящиеся на сегодняшний день в распоряжении Европейского Союза соглашения и договоры смогут обеспечить работу ЕС в составе не более чем двадцати семи членов. Так, институты ЕС могут осуществлять свою деятельность на основе Договора Ниццы (при условии отказа от дальнейшего расширения после вступления Болгарии и Румынии). Некоторые страны-члены с целью углубления интеграции в определенных сферах вправе ссылаться на положение об «укреплении сотрудничества» (ст. 43 Договора Европейского Союза). Однако условия применения этих положений требуют соблюдения большого количества формальностей². Следовательно, необходимо будет либо остановить процесс расширения, либо заменить существующие соглашения.

Впервые вопрос отклоненной Конституции ЕС был подробно рассмотрен на саммите Европейского Союза в Брюсселе 16–17 июня 2005 г. Лидеры стран ЕС приняли решение взять паузу, обдумать ситуацию, возникшую после отрицательного голосования по Основному закону в двух государствах и его одобрения в 9 других странах-членах ЕС. Было предложено, с одной стороны, продолжить процесс ратификации, с другой – планируемый срок окончания ратификационного процесса перенести на середину 2007 г. Кроме того, было четко заявлено, что проведение новой серии переговоров по Конституции не планируется. Говорилось лишь о необходимости организации дискуссий и дебатов, что подразумевало проведение диалога с обществом, разъяснение важности и полезности Конституции для развития Европейского Союза³.

Такой подход позволил бы увеличить число сторонников конституционного проекта. Как показали общественные опросы, недовольство возникло не по поводу самого содержания Конституции ЕС, а по поводу недостатка информации и дебатов о ней. Многие европейские граждане были уверены, что школы смогли бы сыграть решающую роль в распространении знаний как о Конституции в частности, так и о самом Европейском Союзе в целом⁴.

По мнению ирландского министра иностранных дел Дермота Ахерна, никто из руководите-

лей государств и правительств не настаивал на дальнейших переговорах о Конституции. Хотя подавляющее большинство европейских лидеров по-прежнему выступали за необходимость ее принятия⁵. Что касается Великобритании, то ее руководство после франко-голландского провала отказалось от запланированного на весну 2006 г. референдума. Наиболее благоприятный выход из сложившегося кризиса оно видело в отказе от Конституции как единого пакета договоров. Палата общин Соединенного королевства резко критиковала попытки придать обязательный характер статьям общеевропейской Конституции, касающимся вопросов внутренней политики и правосудия. Недовольство вызвало также введение поста министра иностранных дел ЕС совместно с единой европейской дипломатической службой. Глава британского правительства Тони Блэр считал, что проект общеевропейской Конституции вряд ли удастся возродить⁶. Причину такого отношения к Конституции Европейского Союза он объяснил тем, что две страны-учредительницы проголосовали «против», и сомнительно, что в этих странах будут проведены повторные референдумы. Возможно было бы лишь начать постепенное осуществление ряда преобразований, предложенных Конституцией после проведения президентских выборов 2007 г. во Франции. Планы по отсрочке референдума имелись и в Дании⁷.

Одним из путей выхода из кризиса могло стать проведение повторного голосования во Франции и Нидерландах после внесения некоторых исключений для этих стран в виде отдельных протоколов, как это было сделано ранее для Великобритании, Дании и ряда других стран⁸.

Возможным виделась небольшая правка Конституции ЕС или ее расчленение на несколько договоров, ратификация которых не потребует проведения референдумов, поскольку 80 % текста Основного закона дословно повторяют действующие договоры⁹.

Европейские политические элиты все больше выступали в поддержку так называемой мини-Конституции. Этот план являлся идеей министра внутренних дел Франции Николя Саркози. Предлагалось дать другое название пересмотренному конституционному проекту, автономные европейские вооруженные силы назвать «Европейскими силами быстрого реагирования» вместо армии¹⁰. Между тем предложенная Саркози мини-Конституция на самом деле не была слишком сокращенной, так как в ней предусматривался пост единого европейского президента и министра иностранных дел, что позволяло Европейскому Союзу подписывать договоры и принимать участие в работе международных организаций в качестве единого альянса.

Министр иностранных дел Нидерландов Бернард Бот необходимым видел радикальный пе-

ресмотр целей и содержания Основного закона Европы и снижение его статуса до обычного договора. Возможно, такие изменения привели бы к одобрению Конституции голландским парламентом и позволили бы избежать проведения очередного референдума¹¹.

Председатель Европейской комиссии Жозе Мануэль Баррозу считал, что, несмотря на неудачную попытку принятия общеевропейской Конституции, работа всего Европейского Союза не должна быть парализована. Необходимо было направить усилия на более эффективное использование существующей законодательной базы, представленной рядом общеевропейских договоров¹². С целью возрождения Основного закона им был предложен трехэтапный план.

1. В течение 2006 г. Брюсселю следовало разработать и принять программу экономического роста ЕС. Среди элементов новой экономической политики ЕС упоминалась выработка единой энергетической политики и создание Фонда заботы объемом 3,5 млрд евро для помощи потерявшим работу при закрытии производства в Европе в связи с переводом их в другие страны.

2. На этапе, который начинался в юбилейном для Европейского Союза 2007 г., планировалось не только осмыслить 50-летний общий путь, пройденный Европой, но и пересмотреть перспективы Союза. Существовало предположение об издании новой редакции Конституции, возможно, под названием «Конституционная Хартия Европы».

3. Решающим в конституционном процессе должен был стать 2008 г., когда планировалось принять новый вариант Конституции. К тому времени политическая атмосфера в Европе, по замыслу разработчиков плана, смогла бы благоприятствовать его успешному завершению. Во Франции появится новое правительство, Европейский Союз вернется к обсуждению общего бюджета, будет предложена единая аграрная политика ЕС.

Между тем неясным оставалась сама процедура принятия нового варианта Основного закона ЕС. Решение по данному вопросу во Франции и Нидерландах на этот раз предполагалось принимать не на референдумах, а в парламентах. По мнению Баррозу, в любом случае к 2009 г., когда истекал мандат действующего состава Европейской комиссии и Европейского парламента, ЕС получил бы новую Конституцию¹³.

Во время своего председательствования в ЕС во второй половине 2006 г. премьер-министр Финляндии придерживался более сдержанных позиций в отношении общеевропейской Конституции, считая достаточным лишь проведение обсуждений по вопросам внесения некоторых изменений в нее¹⁴. Тем не менее как раз в данный период парламент Финляндии ратифицировал Конституцию ЕС.

По сути, перед Европейским Союзом не стояла задача принять новую Конституцию любой ценой к заранее оговоренной дате. Процесс разъяснения на национальном уровне и возможного изменения отдельных пунктов на общеевропейском уровне потребовал бы многих лет. Одним из первых необходимость начала дальнейшей работы над Конституцией ЕС осознал бывший канцлер Германии Герхард Шрёдер. На встрече с председателем Совета ЕС Жаном-Клодом Юнкером он заявил, что готов пойти на компромиссы в вопросах формирования европейских финансов – одного из главнейших камней преткновения Конституции ЕС. В свою очередь Европейская комиссия обязалась проверить «социальность» новых европейских законов и инструкций. Юнкер пообещал немецкому канцлеру уже через две недели предоставить саммиту ЕС в Брюсселе конкретные предложения и «доказать всему миру, что Европейский Союз работает и способен принимать решения»¹⁵.

На саммите Европейского Совета в Брюсселе в июле 2006 г. было принято решение продолжить процесс пересмотра конституционного акта вплоть до конца 2008 г. В коммюнике, опубликованном по результатам встречи, предлагалось сделать «паузу для рассуждений» с тем, чтобы к концу 2008 г. окончательно определить судьбу Конституции ЕС. За этот период предусматривалось проведение общественных дебатов по будущему европейской интеграции. Такой диалог, проходящий под координацией структур ЕС, должен был «уточнить, углубить и демократизировать консенсус в отношении Конституции, отвечая на критику и находя наиболее приемлемые решения»¹⁶. Данный процесс предполагал активное участие средств массовой информации, организацию Европейским парламентом и национальными парламентами серий конференций и парламентских форумов. Осознавая, что возрождение Конституции станет непростой задачей, лидеры ЕС пока точно не устанавливали окончательный срок вступления ее в силу.

Безусловным препятствием является тот факт, что структурам ЕС все тяжелее становится принимать решения и, кроме того, определиться, каким образом реформировать сам процесс принятия решений. После провала Конституции ЕС необходимыми стали укрепление институтов Европейского Союза, принятие мер по повышению эффективности их деятельности, так как сильные структуры смогут обеспечить четкое управление, поддержать стабильность ЕС и способствовать экономическому росту. Многие аналитики говорят о том, что Европейский Союз как актор сейчас стал намного менее эффективным по сравнению с предыдущими годами¹⁷. Поэтому для улучшения институциональной деятельности ЕС следовало бы провести процедурные изменения путем заключения межправительственных

соглашений в рамках его многочисленных отраслевых комитетов.

В своей книге «Объединенные Штаты Европы», посвященной будущему Европейского Союза, премьер-министр Бельгии Гай Верхофштадт предлагал создать интеграционное ядро организации. В его состав должны были войти приблизительно 4/5 стран-членов, которые будут руководствоваться европейской Конституцией. Отношения между ними и теми странами, которые не ратифицируют Конституцию ЕС, строились бы на основании существующих правил и процедур. Но такой план, хотя и соответствующий нормам международного права, выглядел не слишком реалистичным, так как странам-членам будет очень тяжело работать, используя разные процедуры. Кроме того, этот план предполагал, что лишь небольшой процент стран откажется от Конституции¹⁸. Если число стран, негативно высказывающихся в адрес этого документа, будет возрастать, то процесс ратификации конституционного договора можно будет отложить на долгие годы. Особенно опасным представлялся отказ Великобритании от ратификации Конституции ЕС, что, вероятно, повлекло бы за собой очередное «нет» Франции и Нидерландов. Такая схема селективного признания общеевропейского Основного закона сама по себе подрывала принципы, на основании которых уже много лет осуществлялось взаимодействие между институтами и странами-членами ЕС, и, следовательно, смогла бы привести к кризису доверия.

По мнению европейских парламентариев, у Европейского Союза существовало несколько альтернатив политического реформирования. Среди них: полный отказ от конституционного проекта, приложение дальнейших усилий к ратификации без модификаций существующего текста, внесение изменений в существовавший текст с целью его улучшения или полного пересмотра формулировок¹⁹.

В связи с недостатками каждого из планов по выходу из возникшего кризиса самым приемлемым мог стать вариант «конституциализации» имеющихся договоров Европейского Союза и сохранения лишь некоторых статей конституционного договора²⁰. В результате ряд положений приобрел бы более компромиссный характер, как, например, создание поста министра иностранных дел или наделение национальных парламентов новыми полномочиями для тщательной проверки законопроектов ЕС, что было бы закреплено в имеющихся его договорах.

Новой стадией в разрешении кризиса вокруг конституционного договора должно было стать председательствование Германии в Европейском Союзе в первой половине 2007 г. По мнению канцлера Германии Ангелы Меркель, невозможно представить европейскую Конституцию без участия всех стран-членов ЕС, так как реше-

ние важных проблем внутренней и внешней политики, правовых вопросов требует согласования их всеми странами-членами ЕС²¹. Энтузиазм Германии по вопросу Конституции был связан с тем, что большинство стран-членов ЕС поддерживали единую Конституцию, 18 из них к тому моменту уже одобрили конституционный проект, а 3–4 готовы были проголосовать «за».

Председательствуя в Европейском Союзе, Германия разработала «дорожную карту» для ратификации общеевропейской Конституции²². Для поддержания связей с отдельными главами правительств и проведения консультаций по вопросам будущего европейской Конституции были запрошены делегаты от каждой страны-члена ЕС. Таким образом, по результатам данных консультаций к июню 2007 г. немецкое руководство обязалось представить подробное описание того, как они видят дальнейшее согласование данного вопроса. Ангела Меркель считала, что до следующих выборов в Европейский парламент, запланированных на июнь 2009 г., Основной закон ЕС должен вступить в силу. Она предприняла все возможные меры для того, чтобы выработать эффективную схему ратификации Конституции до передачи своего поста Португалии в июле 2007 г. В поддержку позиций Германии выступали Италия и Испания, правительства которых ратифицировали Конституцию ЕС²³.

Кроме того, опасения, что амбициозные планы немецкого руководства по подготовке нового Основного закона в рамках немецкого председательствования в ЕС могли быть заблокированы Польшей и Чехией (здесь референдумы были отменены после провала плебисцитов во Франции и Нидерландах весной 2005 г.), оказались верными. Даже после визита в Чехию главы правительства Германии, одной из целей которого было обсуждение планов по возрождению конституционного процесса, руководство Чехии довольно сдержанно отнеслось к самой идее единого Основного закона ЕС.

Выход из кризиса призваны были предложить юбилейный саммит в Берлине (25 марта 2007 г.) и принятая на нем декларация – концентрированный итог пятидесятилетнего развития ЕС и «дорожная карта» его дальнейшей эволюции²⁴. В тексте декларации говорилось о необходимости найти «новый общий базис» к выборам в Европейский парламент в 2009 г. Между тем еще в процессе согласования ее окончательного варианта под давлением Великобритании и Польши из декларации исчезло упоминание о Конституции ЕС. Вместо нее в документе говорилось об «институциональной реформе», которую предполагается завершить в 2009 г.²⁵

Итак, надежды европейцев на то, что ратификация Конституции ЕС произойдет во время председательствования Германии в ЕС, после того как пройдут выборы во Франции и Голлан-

дии весной 2007 г., не оправдались. Примечательно, что во второй половине 2008 г. президентство в ЕС примет на себя Франция. Таким образом, именно Франции придется принимать окончательные решения в отношении конституционного акта в преддверии выборов в Европейский парламент в 2009 г.

Таким образом, со времени отклонения проекта Конституции ЕС на референдумах во Франции и Голландии в мае 2005 г. выдвигалось немало вариантов возрождения документа. Одним из них было подписание так называемой мини-Конституции, лишенной статей, вызвавших недовольство избирателей. Выходом из конституционного кризиса могло стать заключение двусторонних и многосторонних межправительственных соглашений, содержащих основные положения Конституции. Предлагалось также разделить Конституцию ЕС на несколько договоров, ратификация которых не потребует проведения референдумов. Кроме того, возможным представлялось вступление в силу Конституции для стран, ратифицировавших ее, а для отвергнувших документ стран – принятие его отдельных положений.

¹ См.: EU Constitution // <http://europa.eu/scadplus/constitution/index_en.htm> 07.10.2008.

² См.: Niente nuove adesioni senza una Costituzione nel 2009 // <<http://www.Europarl.eu.int/omk/sipade3?PUBREF=-//EPNONGML=TA=P6-TA-2005-0004=0=DOC+PDF+VO//IT&LEVEL=3&NAV=S&LSTDOC=Y>> 13.09.2008.

³ См.: Caitlin Price. European Commission urges action on EU Constitution // <<http://www.jurist/law/pitt.edu/paperchase/2007/02>> 12.09.2008.

⁴ См.: Орлов И. «Европа с человеческим лицом» // Мировая экономика и международные отношения. 2005. № 12. С. 67–75.

⁵ См.: These Boots Are Going Walk All Over You // <[http://www.brusselsjournal.com/node/NO to the Constitutional Treaty of the EU](http://www.brusselsjournal.com/node/NO%20to%20the%20Constitutional%20Treaty%20of%20the%20EU)> 03.10.2008.

⁶ См.: Jones H. European conservative leaders meet to revive EU Constitution // <<http://www.jurist.europe/int>> 11.10.2008.

⁷ См.: Michele Comelli. Il nuovo Trattato UE un passo avanti per la politica estera commune // <<http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=657>> 22.09.2008.

⁸ См.: Макарчев В. Кризис вокруг провала Конституции ЕС // Компас. 2005. № 52. С. 22–25.

⁹ См.: The EU Constitution: Will Europe force a Way Forward? // <http://www.heritage.org/Research/Europe/bg1991.cfm> 03.10.2008.

¹⁰ См.: Гаврик Г. После двойного «нет» Конституции ЕС лидеры Старого Света ищут компромисс // <<http://www.prime-tass.ru/news>> 07.10.2008.

¹¹ См.: The future of the EU Constitution: escaping the ratification maze // <<http://www.jurist.law.pitt.edu/forumy/2006/07/pht>> 18.09.2007.

¹² См.: What if the Constitutional Treaty is not ratified? // <<http://eureferendum.blogspot.com/2004/07/what-if-constitutional-treaty-is-not.html>> 05.10.2008.

¹³ Ibid.

¹⁴ См.: Gabriel Haboubi. Finland parliament ratifies EU constitution // <<http://www.jurist/law/pitt.edu/paperchase/2006/12>> 12.10.2008.

¹⁵ Alessandra Coletti. La bocciatura del trattato costituzionale europeo: irrazionale trand o sano rifiuto di un tentate di manipolazione? // <<http://www.zmag.org/Italy/coletti-nocostituzioneeuropea.htm>> 21.09.2008.

¹⁶ Alesina A. Una Costituzione per l'Europa // <<http://www.harvard.edu>> 12.10.2008.

¹⁷ См.: Бурханов А.К. Европейский Союз в современном мире. Алматы, 2005.

¹⁸ См.: Суслов Д. Кризис среднего возраста // <<http://www.peacebuilding.am/am/pages.php?page=panorama&id=124>> 04.05.2007.

¹⁹ См.: Кобяков А. Конституция нужна, но... // <<http://www.politjournal.com.ua>> 11.10.2008.

²⁰ См.: Янов А. ЕС как новая модель государственности // Мировая экономика и международные отношения. 2007. № 7. С. 38–42.

²¹ См.: German leader urges EU Constitution ratification by 2009 // <<http://www.jurist/law/pitt.edu/paperchase/2007/03>> 21.09.2008.

²² См.: Меркель А. Общеввропейский договор жизненно важен для ЕС // <http://community.livejournal.com/eu_law/7167.html> 06.10.2008.

²³ См.: Crisis, what crisis? // <<http://www.economist.com>> 17.09.2008.

²⁴ См.: Crisi dell'Unione europea // <<http://www.rivoluzione.ch/2007/08/i-workshop-swizzeri-crasi-dellunione.html>> 04.10.2008.

²⁵ См.: Кавешников Н. Конституционный кризис в ЕС // <<http://www.runiga.com/ruso/home.php?hageid=289>> 06.09.2008.

Поступила в редакцию 05.04.10.

Юлия Николаевна Макейчик – аспирантка кафедры международных отношений. Научный руководитель – кандидат политических наук, доцент Е.А. Достанко.