

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО И ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

*С.Ю. Кашкин**

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО ПРАВА В СВЕТЕ ЛИССАБОНСКОГО ДОГОВОРА¹

В XXI в. кардинально изменился Европейский Союз, его размеры, качественные характеристики, состав, экономическое положение и политический вес на мировой арене. Изменились и усложнились условия, в которых протекает правовое регулирование деятельности Союза.

Сегодня Европейский Союз с общей границей и единым визовым режимом, единым внутренним рынком, собственными институтами власти и значительными финансовыми ресурсами проводит все более согласованную внутреннюю и внешнюю политику, уверенно расширяет экспансию единой европейской валюты и создает для охраны своей безопасности весьма мощные вооруженные формирования.

В мировом общественном сознании он уже воспринимается в качестве признанной, хотя и непривычной «коллективной наднациональной сверхдержавы», имеющей свои геополитические интересы и расширяющей свое влияние на процессы глобального масштаба.

С 2004 по 2007 г. к Европейскому Союзу присоединилось 12 новых государств-членов и число участников Союза выросло до 27, их совокупное население приблизилось к 500 млн человек, а территория составила более 5 млн кв. км. В марте 2008 г. по показателям валового национального продукта ЕС обогнал США и вышел на первое место в мире.

За 60 лет своего развития Европейские сообщества прошли большой путь: от международных организаций с довольно узкой и конкретной сферой деятельности (уголь и сталь, атомная энергетика) до широкого экономического сотрудничества (Европейского экономического Сообщества) и далее – до создания уникального, всеобъемлющего интеграционного, в большой сте-

* © Кашкин С.Ю., 2010

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой права Европейского Союза Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина.

¹ Статья подготовлена в ходе выполнения поисковой научно-исследовательской работы в рамках реализации ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг.

пени государствоподобного международного объединения с элементами наднациональности и с почти универсальной компетенцией – Европейского Союза. Понятие «Европейские Сообщества» стало все более совпадать с понятием «Европейский Союз», что тоже требовало соответствующих изменений.

Сугубо экономические, как это было сначала, цели и задачи Союза с логической неизбежностью дополнились тесно взаимосвязанными внешне- и внутривнутриполитическими направлениями деятельности: финансовыми, налоговыми, военными, административными, транспортными, образовательными, экологическими и другими сферами сотрудничества.

В последнее время, как представляется, на первое место выходит геополитическая составляющая развития Европейского Союза как возможного противовеса однополярному миру. С его участием возможно формирование новой всемирной «системы сдержек и противовесов» для более эффективно, мирного, демократического, социально-ориентированного развития человечества в третьем тысячелетии, что следует из Лаакенской декларации «О будущем Европейского Союза» от 15 декабря 2001 г.¹

В третьем тысячелетии право Европейского Союза превратилось в одну из наиболее динамичных, разработанных и активно развивающихся правовых систем современного мира. Изменения в праве ЕС связаны в первую очередь с ускоренными темпами и глубиной всеобъемлющей интеграции, которые, несомненно, требуют осмысления и правового оформления. К ним относятся: законодательство о введении единой валюты «евро»; регламенты, учреждающие единые для всего ЕС организационно-правовые формы юридических лиц; политических партий, решения по вопросам формирования общей оборонной политики и специальных органов управления (Военный штаб, Военный комитет, Европейское оборонное агентство); создание Евроюст, представляющего собой подобие общеевропейской прокуратуры, подготовка первых нормативных актов Союза в сфере уголовного права и процесса, гражданского процессуального права и др. По своей структуре и внутренней организации в Европейском Союзе все более проявляются государствоподобные черты, что делает вполне обоснованным его исследование с применением теоретического инструментария конституционного права.

Одновременно с активной нормотворческой деятельностью надгосударственных органов власти Европейского Союза в последние годы произошли серьезные внутренние преобразования в устройстве самой организации ЕС. В 1997 г. в Амстердаме и в 2001 г. в Ницце пересматривались учредительные документы Союза. В конце 2000 г. впервые в своей истории Европейский Союз разработал и утвердил собственный «билль о правах» (Хартию Европейского Союза об основных правах от 7 декабря 2000 г.) Приняты многочисленные судебные решения, внесшие свой вклад в дальнейшее развитие права Европейского Союза.

¹ Текст на русском языке см.: Россия и Европейский Союз: Документы и материалы / под ред. С.Ю. Кашкина. М.: Юрид. лит., 2003.

В то же время система основополагающего законодательства ЕС, подобно очень жесткой конституции, модернизировалось слишком медленно. Многообразие Европейского Союза временами начинало преобладать над его единством. Система органов и институтов, порядок согласования и принятия ими решений также не поспевали за потребностями быстро меняющейся действительности. Рядовые граждане не всегда понимали и поддерживали деятельность ЕС и его органов. «Многочленный» Союз становился все менее управляемым, недостаточно демократичным, транспарентным, способным гибко и эффективно реагировать на вызовы современности. Возник кризис европейской идентичности. Быстро разрастающийся Европейский Союз уже не умещался в трещащих по швам старых организационных и правовых «одеждах».

Тенденция движения Союза сначала к расширяющейся регионализации, а от нее – к глобализации масштабов, целей, задач и интересов, растущая вовлеченность права ЕС в глобальные процессы: экономические, политические, военные, эколого-климатические, энергетические, природоресурсные, гуманитарные – все это требовало адекватной правовой реакции, направленной на предотвращение кризиса и обеспечение перспектив дальнейшего ускоренного развития.

Давняя мечта о Европейской Конституции стала восприниматься многими уже не как абстрактная мечта, а как практическая необходимость. Поэтому важнейшим событием правового развития Европейского Союза в третьем тысячелетии явилась разработка проекта первой в истории нашей планеты наднациональной Конституции – Конституции для Европы 2004 г.¹ Новый конституционный документ был призван кодифицировать существующее первичное право Союза и заменить собой существующие учредительные договоры.

Конституция представляла собой попытку осуществить самую масштабную реформу правовых устоев Союза за все время его существования. Она должна была выполнить важную роль, в которой отражается тенденция к расширению и одновременной координации права Европейского Союза: территориальному, по сферам действия, по глубине, интенсивности и детализации правового регулирования – направленная на укрепление этой государствовоподобной организации политической власти.

В процессе ратификации Конституции 18 стран проект поддержали, а референдумы во Франции и Голландии в 2005 г. дали отрицательный результат, что привело к приостановке процесса ратификации. Был объявлен период для размышления и обсуждения, из которого уже летом 2007 г. Союзу удалось выйти путем «подмены» Конституции договором об изменении учредительных документов ЕС. Изменения, предусмотренные проектом Конституции, были жизненно необходимы для Евросоюза², ее принципиальные поло-

¹ Подробнее см. Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием). М.: ИНФРА-М, 2005.

² *Moussis N.* Guide to European Policies. 14-th revised edition. 2009. Rixensart. P. 23.

жения были согласованы между всеми участниками, а некоторые из них начинали реализовываться на практике независимо от ратификации.

Большинство положений проекта Конституции с небольшими редакционными изменениями и сокращениями было решено «рассортировать» в виде обычных поправок по текстам двух взаимосвязанных основополагающих документов – Договора об учреждении Европейского Союза и Договора об учреждении Европейского Сообщества. Положения проекта Конституции, вызывавшие наибольшие споры и связанные с интересами наиболее «проблемных» государств были снабжены соответствующими оговорками и исключениями. Слово «Конституция» в новом договоре не использовалось, а внешние признаки государственности в виде флага, гимна¹, девиза, знака евро и т.д., были из него изъяты.

Все было сделано для того, чтобы новый документ внешне не был похож на конституционный текст. При этом в нем сохранены основные положения Конституции, которые были реально необходимы для функционирования «нового» Союза. Авторитетное британское экспертное сообщество «Открытая Европа» подсчитало, что 96% положений проекта Конституции 2004 г. были успешно перенесены в новый договор.

Договор был подписан 13 декабря 2007 г. в столице председательствовавшей в то время в Совете Европейского Союза Португалии и поэтому назван Лиссабонским договором (или Договором о реформе)².

Получилось как с королем в добрые старые времена: «Конституция умерла! Да здравствует Лиссабонский договор!»

Договор о реформе предоставил Европейскому Союзу статус юридического лица (ст. 47 Договора о Европейском Союзе). Это существенно усилит его позиции в мире и на переговорах с третьими странами, а также с международными организациями.

Договором произведена частичная, хотя и не до конца последовательная, но важная кодификация сложной и не малопонятной населению системы базовых учредительных договоров. Ее прозвали «джунглями из договоров»³. «Конституционную» основу Союза, сердцевину первичного законодательства ЕС, составили Договор о Европейском Союзе и Договор о функционировании Европейского Союза (сменивший Договор о Европейском Сообществе). Этим двум тесно взаимосвязанным основополагающим договорам, которые можно рассматривать как «двуединный Договор о Европейском Союзе и его функционировании», посвящены, соответственно, две объемные статьи – 1 и 2

¹ Эти символы, однако, останутся у Союза и будут иметь политический характер без формального закрепления их в учредительных документах. Более того, сам Лиссабонский договор был торжественно подписан под звуки гимна и под флагом Союза, а Европарламент рекомендовал шире использовать символику ЕС в повседневной жизни.

² Текст в переводе доцента А.О. Четверикова с комментариями см.: Европейский Союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М.: ИНФРА-М, 2008.

³ *Weidenfeld W. Understanding the European Constitution. Gutersloh, 2007. P. 39.*

Лиссабонского договора. Учитывая то, что Лиссабонский договор приравнял в пар. 1 ст. 6 договора о ЕС Хартию Европейского Союза об основных правах 2000 г. по своей юридической силе к учредительным договорам (но текстуально в целях экономии объема не включил ее) получилось, что в результате его принятия единая Конституция была по сути дела подменена «триединым Лиссабонским договором».

В этом отразилась естественная и закономерная на настоящем этапе развития европейского права тенденция к консолидации и кодификации первичного права Союза, которую можно рассматривать как составную часть более широкого процесса его конституционализации¹. Она принимает на современном этапе форму регионального (европейского) конституционного права.

Тенденция к конституционализации является не только одной из центральных по значению в эволюции права ЕС, но она предопределяет развитие самой сущности Союза и его права, как бы связывает другие тенденции между собой и способствует обеспечению координации между ними.

Конституционализация проявляется не только в конкретных изменениях учредительных договоров, но еще в большей степени в последовательно продолжающемся процессе трансформации в конституционном направлении нормативной базы, представленной вторичным и делегированным законодательством, а также меняющемся, уточняющем и закрепляющем этапы и элементы конституционализации прецедентным правом суда Европейского Союза.

Суд ЕС постепенно все более по форме и содержанию деятельности своих верхних эшелонов напоминает конституционный суд государства.

Меняется и развивается также и собственно конституционный процесс – т.е. законные процедуры, осуществляемые в рамках Европейского Союза и его институтов, обеспечивающие ускорение процессов конституционализации.

Не менее важным является конституционализирующаяся правоприменительная практика и, что особенно важно, – правовая культура граждан Европейского Союза. Формируется наднациональная конституционная правовая культура ЕС. Этот процесс происходит не только на институционально-

¹ Эта тенденция отмечается ведущими отечественными и зарубежными специалистами в области Европейского права: *Энтин Л.М.* Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы. М., 2009; *Бирюков М.М.* Европейское право до и после Лиссабонского договора. М., 2010; *Энтин М.Л.* В поисках партнерских отношений II: Россия и Европейский Союз в 2006–2008 годах. М., 2009; *Право Европейского Союза: учебник для вузов.* 3-е изд. / под ред. С.Ю. Кашкина; *Christiansen T. and Reh Ch.* Constitutionalizing the European Union. NY. 2009; *Eriksen E.O., Fossum J.E. and Mendez A.J.* (eds) *Developing a Constitution for Europe.* L., 2004; *Craig P.* *Constitutions, Constitutionalism and the European Union* // *European Law Journal*, 7, 2001. P. 50–125; *Dobson L., Follesdal A.* (ads) *Political Theory and the European Constitution.* L., 2004; *Konig T. and Hus S.* (eds) *Policy-making Process and the European Constitution: A comparative study of Member States and Accession Countries.* L., 2006; *Piris J.* *The Constitution for Europe – A Legal Analysis.* Cambridge, 2006; *Weiler J. and Wind M.* (eds) *European Constitutionalism beyond the State.* Cambridge, 2003 и др.

организационном и правовом уровне, но и в человеческом измерении, в психике и психологии, в сознании граждан Союза.

В результате наиболее общие и эффективные базовые понятия и ценности, сформированные на уровне национального конституционного права передовых государств Союза, адаптируются для использования на наднациональном (общеевропейском) «конституционном» уровне с перспективой последующей трансформации их на уровень «глобального конституционализма»¹.

При этом «глобальный конституционализм» рассматривается нами не как обязательный, заранее предreshенный результат исторического развития, а как общая тенденция, которая с большей или меньшей интенсивностью развивается в различных районах мира в настоящее время.

В новом разделе Лиссабонского договора развита и закреплена система демократических принципов функционирования Союза, включая принципы демократического равенства, представительной демократии, увеличения роли национальных парламентов и т.д. Они тоже родились на национальном уровне конституционного права государств-членов и развиваются в наднациональном направлении.

Договором о реформе реализуется тенденция к формированию единой и взаимосвязанной структурированной системы принципов и ценностей Союза, их связь с целями и задачами этой наднациональной организации политической власти. Обычно это осуществляется в национальном праве на конституционном уровне.

Лиссабонским договором осуществлено более четкое разграничение предметов ведения и полномочий между Европейским Союзом и государствами-членами посредством определения исключительной, совместной и поддерживающей «категорий компетенции». При этом за странами-участниками ЕС сохранена остаточная компетенция. (Это все более напоминает структуру разделения компетенции в федеративных государствах, что также подтверждает тенденцию к федерализации Союза и конституционализации его права).

Одной из наиболее четко выраженных тенденций развития права ЕС является стремление создать эффективное, жизнеспособное наднациональное образование политической власти, единое в многообразии составляющих его национальных суверенных государств. Это та самая федеративная цель, сформулированная 9 мая 1950 г. в знаменитом «коммунитарном методе» Монне-Шумана.

Поэтому важной ролью европейского права является стремление сбалансировать отношения между Союзом и его членами с учетом национальных, религиозных, культурных, лингвистических, правовых и иных особенностей проживающих в нем народов.

Лиссабонский договор в ст. 5 Договора о Европейском Союзе систематизировал основные принципы компетенции Европейского Союза, впервые

¹ См.: *Ludwиковsky R. Supreme Law or Basic Law? The Decline of the Concept of Constitutional Supremacy // Cardozo Journal of International and Comparative Law. 2001. № 2. P. 254–256.*

четко обозначив в учредительных документах важнейший принцип функционирования этой организации политической власти – принцип надделения компетенцией. Подобно договорной конституции, он подчеркивает договорное происхождение, природу и источник властных полномочий Союза.

Из этого принципа следует, что ЕС не вправе выходить за пределы предоставленной ему государствами-членами компетенции. При этом он обязан строго руководствоваться в своей деятельности целями и принципами, зафиксированными в учредительных договорах, а вся остаточная компетенция сохраняется за государствами-членами (подобно положению субъектов в ряде конституций федеративных государств).

Поскольку вопросы развития компетенции рассматриваемой организации тесно связаны с суверенитетом входящих в нее государств, анализ ее развития позволяет сформулировать присутствующую в ЕС тенденцию к установлению гибкого баланса между суверенитетами государств-членов и предоставленными ими Союзу властными полномочиями, имеющими наднациональный характер. Этот баланс напоминает баланс общегосударственных полномочий и полномочий субъектов в федеративном государстве и характеризует специфику существующего в рамках ЕС правопорядка.

Власть, которой обладает Европейский Союз, будучи производной от суверенных прав государств-членов, сама по себе не есть суверенитет. Ею наделяется Союз в лице его институтов и органов, ее осуществляющих. Эта власть осуществляется им в рамках, которые строго определены соответствующими договорами и обусловлены соотношением политических, экономических, социальных и иных сил, сложившихся в обществе на национальном и наднациональном уровнях.

Суверенитет по-прежнему принадлежит государствам-членам, которые, однако, пользуются им на практике с учетом отмеченных выше реалий и договоренностей. Следовательно, суверенитет, юридически находясь как бы полностью в руках государств-членов, в каждый конкретный момент действительности наполняется в каждом из государств, входящих в Союз, вполне конкретным содержанием. И это конкретное наполнение фактически реализуемого каждым государством-членом суверенитета не может не зависеть от той экономической, социальной и правовой действительности, которую представляет собой современный Европейский Союз.

Отсюда, как тенденция развития европейского права, проявляется попытка найти эффективный компромисс между государственными суверенитетами членов Союза и общеевропейским, а в конечном итоге цивилизационным прогрессом, дабы суверенитет не стал тормозом на пути более широких позитивных преобразований, «прогрессивного развития всей мировой цивилизации»¹.

¹ Явич Л.С. О философии права на XXI век // Правоведение. 2000. № 4. С. 11–12.

Европейское право, подобно конституции федеративного государства, стремится к более гибкому и эффективному регулированию внутрисоюзных межнациональных проблем путем поиска компромиссов, находящих свое отражение в наднациональном европейском законодательстве. Оно использует идеи равноправного сотрудничества объединенных в Союзе наций, народов, культур и религий на благо прогрессивного развития Европы и мира. Эти идеи, подобно главному лозунгу ЕС «единство в многообразии», также было заимствовано из конституционного права федеративных государств (США, Индийского Союза, СССР).

На настоящем этапе развития Европейского Союза наблюдается совпадение во времени действия и взаимное переплетение тенденции к интернационализации всей внутренней жизни Союза при одновременной необходимости учета многообразных национальных особенностей государств-членов. При этом в разные периоды развития центростремительные и центробежные тенденции приобретают различную степень интенсивности, что не исключает возникновения несогласований и конфликтов. Эти тенденции весьма сопоставимы с тенденциями развития современных федеративных и региональных государств, отражающимися в их конституциях.

Как отмечал академик РАН О.Е. Кутафин, для дальнейшего развития всеобъемлющей интеграции, «демократизации, повышения управляемости, эффективности и прозрачности потребовалось реформирование Лиссабонским договором всего единого организованного надгосударственного комплекса правовых инструментов, вместе составляющих своеобразную интегрированную систему институтов, органов, учреждений, механизмов и процедур, обеспечивающих управление обществом на всей территории Европейского Союза»¹. А ведь этот единый институциональный механизм тоже является обязательным атрибутом любой современной конституции.

Поэтому Лиссабонским договором была осуществлена долгожданная широкомасштабная институциональная реформа.

Европейский парламент и Совет стали все больше напоминать традиционную конституционную структуру законодательной власти в федеративном государстве, состоящую из нижней и верхней палат (где верхняя представляет интересы субъектов федерации).

Изменения в судебной системе Союза носили весьма осторожный характер, поскольку она функционирует в целом весьма успешно. Все органы правосудия Союза получили общее новое собирательное название - Суд Европейского Союза (ст. 19 Договора о Европейском Союзе). В эту систему входит три звена. Высшее звено – Суд (бывший Суд Европейских Сообществ), который все более приближается по своим функциям к традиционному для федеративных государств Конституционному суду. Среднее – Трибунал (ранее это был Трибунал первой инстанции, который совсем не отвечал этому

¹ Европейский Союз: Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М.: ИНФРА-М, 2008. С. 5–6.

названию, поскольку был на деле судом второй инстанции по отношению к специализированным трибуналам). Нижний уровень образуют специализированные трибуналы, из которых создан пока еще только один – Трибунал по делам публичной службы Европейского Союза. Таким образом, и система судебных органов Союза приобретает форму, все более напоминающую закрепление судебной власти в конституциях федеративных государств.

Институт наднационального «конституционного контроля» в Европейском Союзе продемонстрировал тенденцию к активизации и совершенствованию своей деятельности и стремление сохранить свою объективность и независимость. На фоне необходимости «отладки и регулировки» обновленной Лиссабонским договором системы институтов и органов ЕС, его роль в ближайшее время должна дополнительно возрасти.

Европейскому Союзу – уникальному и чрезвычайно динамично развивающемуся государствовидному международному образованию интеграционного типа не вполне подходила «классическая» система разделения властей. Поэтому им была создана и усовершенствована Договором о реформе 2007 г. гибкая и подвижная саморазвивающаяся система элементов наделения компетенцией и взаимодействия институтов и органов, не ставящая перед собой целью раз и навсегда их разделить или жестко закрепить их в определенной взаимной связи.

Такая организация оптимально способствует достижению координации при постановке задач и обеспечению субординации при их реализации, что отражает специфический метод права Европейского Союза – метод скоординированной субординации.

Характер, сущность и содержание развития Европейского Союза и его права в значительной степени зависят от принципов построения и функционирования системы институтов и органов этой наднациональной организации политической власти. Как показывает практика, Европейский Союз смог уникальным образом совместить в своей системе управления как достижения и принципы национального права, используемые в различных правовых системах, так и международного права, а также приспособив их к интеграционным целям и задачам, сформировать в ходе своего исторического развития собственную эффективную саморегулирующуюся и саморазвивающуюся систему институтов и органов.

В ходе развития Европейского Союза с закономерностью будут возникать дальнейшие подвижки в гибкой и динамичной системе наделения компетенцией и взаимодействия властей.

Ни одна современная конституция не может обойтись без достаточно развитой системы обеспечения прав и свобод человека. В рамках правовой системы Европейского Союза формируются уникальные механизмы защиты прав человека не только от лиц, институтов и органов, их нарушающих, но и от наднациональных институтов и органов самого Союза. Создаются демократические правовые инструменты, позволяющие согласовывать динамику

процессов интеграции и глобализации с интересами государств, регионов, а главное – человека, положение которого все более становится определяющим критерием оценки прогресса нашей цивилизации.

Право Европейского Союза, направленное на защиту прав человека, с одной стороны, является продолжением международного гуманитарного права с его особенностями. С другой стороны – это право имеет и наднациональный, и государствовоподобный характер, и в нем все более проявляется тенденция к федерализации. Учитывая усиливающееся значение гражданства Европейского Союза, гуманитарное право ЕС начинает чаще обращаться к приемам и методам, характерным для конституционного права.

На примере развития права Европейского Союза наглядно просматривается общемировая тенденция все большего сближения и взаимодополнения конституционного права и международного права, особенно в области демократической стандартизации института прав человека и способов его защиты.

Наиболее велико значение Хартии Европейского Союза об основных правах 2000 г.¹ Этот уникальный документ как бы подвел итог работы человечества по правовой защите прав и свобод личности за два тысячелетия и сформулировал цели и задачи гуманитарного права на третье тысячелетие. Он отчетливо отразил достижения, проблемы, тенденции и перспективы развития права Европейского Союза в целом и правового статуса человека и гражданина на национальном, региональном и международном уровнях.

Усилилась, действующая как тенденция, социальная направленность права ЕС, возросла роль прав второго и третьего поколений. В Хартии ЕС об основных правах проявляется тенденция выдвижения идеи всестороннего совершенствования человека и роста его общеевропейской, общечеловеческой универсализации и самооценности как важного фактора общественного прогресса на современном этапе. Эта тенденция характерна и для современного конституционного права демократических государств.

Неудивительно, что именно Хартия стала идейной первоосновой и «главным пряником» проекта Конституции для Европы.

Нововведением Лиссабонского договора стало придание Хартии той же юридической силы, которую имеют учредительные договоры (хотя формально в текст договора она не включена для обеспечения его краткости). (Кстати, именно в отсылочной норме Преамбулы закреплены основы правового положения Конституции современной Французской Республики.) Отсюда мы говорим об основополагающем триедином учредительном договоре, состоящем из Договора о Европейском Союзе, Договора о функционировании Европейского Союза, и имплицитно должны иметь в виду и Хартию 2000 г., которая обладает той же юридической силой.

Лиссабонский договор объявил, что Союз присоединится к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Это послужит

¹ Подробнее см.: Хартия Европейского Союза об основных правах: комментарий / под ред. С.Ю. Кашкина. М., 2001.

дальнейшему сближению права ЕС с правом Совета Европы по правам человека, в том числе и в области судебной практики, что имеет характер тенденции. Пункт 3 ст. 6 Договора о Европейском Союзе утверждает, что «Основные права, как они гарантированы Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод и как они вытекают из общих для государств-членов конституционных традиций, входят в содержание права Союза в качестве общих принципов».

Придание основным правам, как они вытекают из конституционных традиций, качества общих принципов права Европейского Союза поднимает их на новый, высший, наднациональный уровень. Это одновременно одно из вполне официальных проявлений исследуемого нами явления – наднациональной конституционализации.

С появлением Европейского Союза и его развитием в наднациональном направлении, с ростом его международной самоидентификации, увеличением количества членов и возрастанием влияния на мировое развитие – стала все отчетливее осознаваться потребность в формировании качественно новой идеологии наднационального типа, позитивно воспринимаемой как гражданами и народами стран-членов Европейского Союза, так и в мире в целом. Это тоже одна из тенденций развития ЕС.

Такая идеология с неизбежностью должна нести в себе черты государствовоподобной идеологии, отразить элементы еще только формирующейся европейской идентичности и при этом отвечать вызовам быстро меняющегося под воздействием процессов глобализации современного мира.

Наднациональная идеология Европейского Союза шире, чем у международной организации, но уже, чем у государства. При этом она с неизбежностью отражает более общий, «приглаженный», компромиссный дух столь характерного для ЕС «единства в многообразии». С закономерностью эта идеология вынуждена опираться прежде всего на общепризнанные «библейские» ценности, такие как права человека, демократия, господство права и т.д. Правда, многие из этих понятий эта идеология выводит на наднациональный уровень, что придает им не только новое звучание, но и новые качества, многие из которых еще предстоит исследовать.

Так, Лиссабонским договором в ст. 2 Договора о Европейском Союзе впервые включена новая правовая категория – «ценности Союза». Эти ценности представляют собой морально-нравственные начала европейской, а по своей природе, и мировой цивилизации. Уважать их и следовать им – долг и обязанность как ЕС в целом, так и каждого входящего в него государства. Это одновременно и непреходящее требование к каждому государству, вступающему в Союз. Неуважение к этим ценностям может повлечь применение к государству-нарушителю санкций в виде приостановления отдельных прав, связанных с членством в ЕС (ст. 7 Договора о Европейском Союзе).

К конституционным по своему значению ценностям Союза относится человеческое достоинство, свобода, демократия, равенство, правовое государство, права человека (в т.ч. права меньшинств).

Эта система ценностей дополняется «характеристиками» качеств, которым должны отвечать все страны-участники Союза. В их число входят: плюрализм, недискриминация, толерантность, правосудие, солидарность, равенство женщин и мужчин. Они также обычно присутствуют в конституциях.

Итак, Лиссабонский договор внес большой вклад в совершенствование идеологии Европейского Союза. Он сформулировал понятие и перечень ценностей ЕС, расширил и осовременил список принципов Союза, подчеркнул верность этой организации правам человека и гражданина, а также поднял вопросы идеологии ЕС на новый, более высокий наднационально-конституционный уровень. Этот договор продолжил стандартизацию правовой жизни, в которой все более усиливается значение надгосударственных начал как на уровне Союза, так и в праве государств-членов, где наблюдается общий процесс «европеизации права»¹.

Как отметил академик РАН О.Е. Кутафин, «Лиссабонский договор 2007 г. – уникальный документ, отражающий переход количества в новое качество, и, соответственно, символизирующий принципиально новый этап развития современного Европейского Союза. Он свидетельствует о победе правового реализма над забеганием слишком далеко вперед или попыткой искусственной задержки естественного процесса исторического развития всепроникающих интеграционных процессов». Но как бы мы его ни оценивали, продолжает О.Е. Кутафин, – «это, несомненно, результат исторического развития конституционной мысли, конституционной теории и практики, а также современного международного права. Это результат развития права на определенном историческом этапе...»².

Вступивший в силу 1 декабря 2009 г. Лиссабонский договор привел к трансформации ЕС в качественно «новый» более единый и консолидированный надгосударственный Союз, ориентированный на его усиливающуюся политическую, экономическую, финансовую и военную роль в глобализирующемся будущем. Он открыл современный этап развития Союза.

Лиссабонский договор – это результат серьезного исторического конституционного компромисса, а потому он дает достаточно оснований не только для позитивной оценки, но и для критики. Так, если проект Конституции разрабатывался Европейским конвентом в максимально демократической и транспарентной форме, с широким обращением к населению, то Договор о реформе согласовывался кулуарно, под прикрытием полуконфиденциальной дипломатии и в высоких сферах Межправительственной конференции, а так-

¹ Snyder Fr. (ed.) *Europenisation of Law: Legal Effects of European Integration*. Oxford, 2000.

² Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М.: ИНФРА-М, 2008. С. 3–4.

же в закрытых заседаниях допущенных к этому процессу немногочисленных экспертов.

Что же все-таки представляет собой новый Договор о реформе? Это международный договор, обычные поправки к учредительным договорам или конституция?...

Договор о Конституции для Европы 2004 г. был по своему содержанию уникальным международным договором о первом в истории Основном законе (конституции) надгосударственного образования. Он выполнен в форме, очень похожей на стандартную конституцию и отвечает основным параметрам современного конституционализма.

Лиссабонский договор, из которого демонстративно исключили многие внешние символы, формы и признаки государствоподобности (флаг, гимн, девиз, символику, понятие «европейский закон»), государственную терминологию и даже само слово «Конституция», тем не менее призван в той или иной степени осуществлять для Европейского Союза те же функции, которые выполняет по отношению к обычному государству его конституция:

1. Включенные в него положения представляют собой совокупность актов (из которых явно выделен базовый «триединый учредительный договор» – Договор о Европейском Союзе, Договор о функционировании Европейского Союза и Хартия Европейского Союза об основных правах), обладающих высшей юридической силой в рамках иерархии сложившейся в Европейском Союзе особой правовой системы.

2. Лиссабонский договор в комплексе с измененными им учредительными договорами Европейского Союза определяет его цели, задачи и принципы функционирования, основы общественного строя и экономических отношений внутри Союза и с третьими странами, вторгается в вопросы экономического планирования, налогообложения, финансов и денежного обращения.

3. Он провозглашает и гарантирует основные права и свободы граждан.

4. Договор закрепляет компетенцию Союза и его составных частей, а также взаимоотношения между ними; определяет состав, формирование и полномочия союзных органов исполнительной, законодательной, судебной и контрольной власти, а также обеспечивает взаимодействие между ними.

5. Он официально закрепляет основополагающие принципы конституционного строя, ценности, основы надгосударственного правового регулирования общественных отношений и основных сфер жизни на совокупной территории государств, входящих в Союз, стремится обеспечить господство права, борьбу с преступностью и т.д.

6. Этот документ ставит перед ЕС цель – сформировать собственную внешнюю политику по отношению к третьим странам и международным организациям, а также обеспечить свою безопасность, включая защиту объединения от посягательств извне.

Следовательно, этот «международный договор интеграционного типа вместо Конституции» по своему содержанию и функциям подобен Конститу-

ции, хотя по форме Конституцией не является¹. Образно говоря, Лиссабонский договор – это конституция, скрытая под одеждами из поправок к учредительным документам. Это как бы «предконституция (протоконституция) наднационального типа», которой еще потребуется немало времени, чтобы когда-нибудь «дозреть» до Конституции наднационального типа. Это новое явление наднационального права, которое не вполне вписывается в привычные категории национального или международного права и требует нового осмысления.

Именно поэтому особое значение приобретает тенденция формирования новой наднациональной европейской и глобальной правовой теории, новой правовой и конституционной культуры, идеологии, методологии познания окружающей человека правовой среды².

По сути дела политики и юристы умело «подменили» конституционную революцию реформационной эволюцией, что, однако, вполне соответствует компромиссному характеру естественного цивилизационного развития Европейского Союза. Правовое регулирование тем стабильнее и эффективнее, чем менее насильственными методами оно осуществляется.

Развитие права Европейского Союза Лиссабонским договором, основу которого составляет компромисс и поиски консенсуса, в определенной степени отражает новое осмысление принципа ненасилия, проявляющегося в стремлении к эволюционному созиданию без разрушения, бездумного отрицания и насилия. Это – выбор объединяющейся Европой взвешенного, цивилизационного, а не революционного движения из уважаемого прошлого через толерантное настоящее к достойному будущему.

Несмотря на упомянутую «подмену», Лиссабонский договор 2007 г. нельзя назвать «реакционным». Это скорее проявление искусства максимально реализовать возможное. Анализ интриги Конституция – Лиссабонский договор демонстрирует, что Европейский Союз иногда «забегает вперед», но умеет вовремя отступить, а потом вновь продолжить движение в избранном направлении.

Представляется, что обновленный Европейский Союз продолжит и дальше идти в стратегическом направлении, разработанном в проекте Конституции 2004 г., хотя и будет делать это с должной осторожностью и с необходимыми коррективами.

Глобальное (конституционное) право будущего могло бы складываться из формирующихся на базе правового регулирования демократических региональных интеграционных группировок. Регулирующие их деятельность правовоположения будут постепенно сближаться и дополнять остающиеся эффективными основы международного права. Таким образом, демократический цивилизованный глобальный конституционализм будущего должен вытекать из взвешенного анализа опыта прошлого и основываться на опираю-

¹ Неписаная Конституция Великобритании, например, состоит из ряда принятых в различное время актов, имеющих конституционное значение и на практике выполняющих те функции, которые в других государствах закрепляются в конституциях.

² *Twining W. Globalization and Legal Theory. L., 2000. P. 53–54.*

щихся на господство права достижениях демократического цивилизованного регионального конституционализма настоящего, примером которого в определенной степени является Европейский Союз.