

Введение

Невозможно изучать зарубежное конституционное право, не обращаясь к текстам основных законов. Выбор последних весьма велик, и при их отборе приходится руководствоваться главным образом действующими учебными программами. Впрочем, в некоторой мере играет роль и фактор новизны конституций, включенных в них поправок, какие-либо особенности уже публиковавшихся актов. В предлагаемый читателю сборник включены Основные законы шести зарубежных государств – США, Великобритании, Франции, ФРГ, Италии, Японии, а также Лиссабонский договор – основной документ Европейского союза.

Как известно, акты, подобные конституционным, появились уже в греческих городах между VII и VI вв. до н.э. В Древнем Риме действовали акты, регулировавшие порядок функционирования публичных институтов. Конституции в нынешнем понимании стали разрабатываться в конце XVIII в. В США они стали приниматься в штатах, начиная с 1776 г.; на национальном уровне Конституция также впервые появилась в этой стране в 1787 г.; второй по времени была Конституция Польши (акт от 3 мая 1791 г.); третьей – Конституция Франции (акт от 3 сентября 1791 г.). В дальнейшем подобные правовые документы были приняты в Швеции – в 1809 г., Венесуэле – в 1811 г., Испании – в 1812 г. и т.д. Мало-помалу идея о том, что конституция должна быть в каждом государстве, распространилась по всем континентам.

Становление и развитие конституционного строя в различных странах имеет как общие, так и особенные черты. Общим является признание конституции в качестве высшего закона страны, как совокупности обязательных, императивных норм, регламентирующих важнейшие политические и правовые отношения, устанавливающего основные положения правопорядка. Все остальное (текущее) законодательство и административное правотворчество должно соответствовать нормам конституции. Последняя, таким образом, рассматривается как правовая основа конституционного строя или существования конституционализма, в содержание которого включается ряд основных компонентов: права и свободы граждан, представительное правление и принцип разделения властей.

Объем конституционного регулирования в различных странах в ходе исторического развития был весьма неодинаков и менялся

главным образом по двум взаимосвязанным причинам. Первая (наиболее важная) – фактор политической борьбы; в результате столкновений политических сил в конституциях появляются и развиваются демократические права и свободы. Под влиянием этого же фактора происходят изменения в отношениях между законодательной и исполнительной властями, парламентом и правительством.

Вторая причина, ведущая к усложнению конституционного регулирования, – изменение экономического базиса государств, возникновение новых международных реалий, необходимость разрешения проблем, приобретающих важное внутригосударственное и международное значение. Появление государственно-монополистического капитализма породило проблему национализации, что в свою очередь затронуло дотоле незыблемый принцип «священности и неприкосновенности» частной собственности. В конституциях стали встречаться нормы, оговаривающие возможность отторжения государством частной собственности. Развитие международных отношений усилило значение проблемы соотношения международного и внутригосударственного права, а появление региональных или иных замкнутых экономических группировок государств – значение норм, предоставляющих государству право вступать в подобные группировки и ограничивать свой суверенитет в пользу таких сообществ. Проблемы охраны окружающей среды, сохранения национального и культурного наследия, урбанизация находят отражение в конституциях последнего времени. В то же время, несмотря на коренные изменения реалий материального мира, многие положения западных конституций остаются неизменными на протяжении уже более чем двух веков их существования. Можно, кроме того, заметить, что часто принимаемые «новые» основные законы таковыми являются лишь формально, но не по содержанию, а заимствование иногда даже дословного материала из «старых» конституций не является столь редким, особенно для стран, освободившихся от колониальной зависимости.

На развитие конституционного права и конституций, как основного источника этого права, несомненное влияние оказывает проходящая глобализация в экономической и других сферах, отражающаяся в юридических нормах, о чем будет сказано ниже.

Содержание зарубежных конституций весьма обширно. Однако их нормы могут быть сведены к трем основным блокам регулирования: права и свободы граждан или, точнее, правовое положение лич-

ности; закрепление структуры и порядка функционирования органов государственной власти, их взаимоотношений; учет существующих региональных и универсальных норм международного права и принятие, таким образом, государствами правил своего поведения на международной арене.

Все зарубежные конституции можно отнести к одному из трех периодов их исторического развития. Первый – с момента появления этих конституций и до Первой мировой войны; второй – межвоенное двадцатилетие; третий – период после Второй мировой войны, хотя, понятно, для различных стран значение этих периодов далеко не однозначно. Последний период можно разделить на два: первый – до начала 90-х гг. XX в.; второй – после этого времени, когда произошло крушение социалистической системы в европейских странах, а бывшие социалистические государства стали вводить конституционное регулирование, приспособляемое к новым экономическим и политическим реалиям. Впрочем, этот второй подпериод не ознаменовался введением каких-либо кардинально новых, особых институтов. Бывшие социалистические государства свои конституции стали создавать по образу и подобию уже действовавших зарубежных актов. В них видны значительные заимствования из уже существовавшего на то время конституционного арсенала.

Как известно, пределы конституционного регулирования устанавливаются существующими в стране традициями, заимствованием опыта других стран и, конечно, фактором политической борьбы. Несмотря на существующие различия национального, исторического характера, процесс сближения конституций различных стран в содержательном отношении очевиден. В отношении прав и свобод, например, этот процесс проходит в нескольких направлениях: во-первых (и прежде всего), по пути расширения их круга, включения в текст конституций новых прав и свобод; во-вторых, по пути детализации, уточнения, более подробного регулирования ранее известных гражданских прав и свобод; в-третьих, по пути своего рода нивелировки, определенной унификации формулировок прав и свобод. Закрепление какого-либо нового вида прав в одной стране рано или поздно влечет появление такого же или подобного вида в другой. Понятно, что этот процесс имеет место при наличии сходных условий экономического и социального развития тех или иных зарубежных стран. В целом же общее направление в развитии прав и свобод в конституционном законодательстве

во многом носит противоречивый характер. С одной стороны, происходит заметное развитие и углубление содержания прав и свобод человека и гражданина, появление их новых видов; с другой – некоторые гражданские права и свободы, причем наиболее демократические, находившие свое место в документах первого периода, исчезают или почти полностью исчезли (например, право на восстание, на сопротивление угнетению). Одновременно обозначается тенденция, указывающая на происхождение многих прав и свобод: некоторые «новые» права и свободы хотя бы в самом общем виде находят своих предшественников в законах предыдущих периодов развития.

Особенно заметна эволюция конституционных норм в блоке, касающемся системы органов государственной власти. Регулирование этой системы всегда занимало важное место в зарубежных конституциях, причем в актах первого поколения объем материала, посвященный этим органам, обычно превышал половину текста основного закона, а права и свободы часто помещались в самом конце конституции. В последующих актах этот объем относительно сокращается, но сами уровни регламентации и детализации данного вида отношений постепенно возрастают. Регламентация получает развитие в разделах, посвященных не только центральным, но и местным органам власти. Во многих конституциях первого и отчасти даже второго поколения вообще не встречаются нормы, например, регулирующие проблемы местного управления. Наиболее рельефно эволюция в этом блоке регулирования проявилась в трех направлениях: 1) упрочение исполнительной власти, укрепление положения этой власти по отношению к представительным учреждениям; 2) эволюция парламентской структуры; 3) развитие института конституционного контроля.

Если рассматривать только конституционные положения в чистом виде, то явного прямолинейного усиления исполнительной власти не наблюдается. Этот процесс весьма противоречив. Наряду с расширением полномочий правительств в содержание конституций вводятся положения и другого плана. В частности, появляются детализированные нормы об ответственности правительства, наблюдается возникновение новых и развитие уже известных форм этой ответственности. Особенно заметны нововведения в конституционном материале, вступившем в силу в межвоенное двадцатилетие. В это время был четко сформулирован один из важнейших принципов парламентского режима – принцип ответственности правительства перед парламентом.

В конституциях второго поколения включаются подробные положения о порядке формирования правительства, о необходимости получения им доверия со стороны парламента. Одновременно появляются нормы, цель которых обеспечить устойчивость правительства, повысить степень независимости от парламента. Именно в данный период был введен в научный оборот термин «рационализированный парламентаризм» в отношении Веймарской конституции, предложенный в 1919 г. Б.С. Миркиным-Гецевичем (1892–1955), приват-доцентом Петроградского университета, эмигрировавшим после Октябрьской революции сначала во Францию, а затем в США. Эта конституция отличалась проработкой норм, имевших целью обеспечение стабильности и полновластия центральной исполнительной власти при отсутствии парламентского большинства, на которое могло бы опереться правительство. Данный термин закрепился в зарубежной конституционно-правовой литературе, а соответствующие меры по обеспечению стабильности правительства получили развитие, особенно после Второй мировой войны. Более того, эта тенденция усилилась. Если в более ранние периоды, для того чтобы заставить правительство уйти в отставку, достаточно было в парламенте (обычно в нижней палате) получить негативное голосование большинства членов (присутствующих или списочного состава – в различных странах по-разному), т.е. действовал так называемый деструктивный вотум, то теперь появляются процедуры, в значительной степени укрепляющие позиции правительства. Так, Основной закон ФРГ 1949 г. ввел «конструктивный вотум», т.е. Канцлер может быть смещен путем избрания нового Канцлера¹. Во Франции (по Конституции 1958 г.) и в Испании (по Конституции 1978 г.) введен иной способ создания устойчивости Правительства: требование о различном числе голосов членов нижней палаты (соответственно Национального собрания и Конгресса депутатов) при получении Правительством вотума доверия по его инициативе и при голосовании по резолюции порицания, вносимой членами палаты (в последнем случае вводится более строгий порядок). Кроме того, в испанском варианте содержится и элемент, применяемый для обеспечения устойчивости Правительства в ФРГ.

Трансформация структуры органов государственной власти наблюдается и в изменении отношений между палатами парламента;

1. Подробнее см. вступительную статью к Основному закону ФРГ.

она может быть прослежена в нескольких направлениях. В данном случае речь идет об изменениях в статусе верхних парламентских палат. Нижние палаты всегда избирались и избираются населением путем прямых выборов. Этот принцип остается непоколебимым со времени появления первых парламентов.

Эволюция бикамерализма проходит за счет верхних палат, и она влияет на деятельность нижних палат и деятельность парламента в целом. Эта эволюция статуса двухпалатных парламентов проявляется в изменении состава верхних палат, порядка их комплектования, в сокращении объема их полномочий, а иногда даже в утрате этих полномочий, когда нижняя палата имеет право «пересилить» верхнюю, преодолевая ее решения. Тенденция к ослаблению позиций верхних палат и иногда отказу от них наиболее устойчиво проявила себя в межвоенное время и после Второй мировой войны. В Великобритании два акта – 1911 г. и 1949 г. – существенно ограничили права Палаты лордов в законодательной области. Акт о Палате лордов 1999 г. сильно изменил состав этой палаты, а Акт о конституционной реформе 2005 г. отобрал у этой палаты судебные функции. Совет республики Франции по Конституции 1946 г. был лишен тех полномочий, которыми обладал всемогущий Сенат в Третьей республике. В Японии, хотя верхняя палата и была сохранена, но нижняя обрела полномочия, позволяющие преодолевать вето Палаты советников. Правительство несет ответственность только перед Палатой представителей.

Новая тенденция, появившаяся в последние десятилетия, указывает на приспособление статуса верхней палаты к желаниям правительства. В данном случае мы имеем в виду назначение Сената в Парламенте Франции по Конституции 1958 г. В законодательной области Национальное собрание и Сенат равноправны. При прохождении законопроекта «челнок» между палатами может действовать до тех пор, пока они либо не придут к соглашению, либо этот «челнок» перестанет «снова» по желанию Правительства. Последнее может созвать смешанную паритетную комиссию. Если компромиссный законопроект не будет принят в идентичной редакции после нового чтения в обеих палатах, то Правительство вправе потребовать, чтобы Национальное собрание приняло окончательное решение по этому проекту и сказало «последнее слово» (ст. 45 Конституции 1958 г.). Таким образом, Сенат нужен Правительству, поскольку он тормозит принятие законопроектов и одновремен-

но служит орудием проведения Правительством своей политики в Парламенте.

В законодательстве Европы в межвоенное время появляется собственная модель конституционного контроля, резко отличающаяся от традиционной американской. Если последняя имеет диффузный характер, т.е. проверка соответствия основному закону вверяется каждому суду или судье, то европейская модель носит централизованный характер. Контроль осуществляется специально созданными органами, действующими вне обычной и административной юстиции. В 20–30-х гг. XX в. органы конституционной юстиции европейской модели были учреждены в Австрии, в Чехословакии; в республиканской Испании (Конституция 1931 г.) был создан Суд конституционных гарантий. После Второй мировой войны на Европу пришла «вторая волна» конституционного контроля. Восстанавливается Конституционный суд Австрии, создаются такие же органы в Италии и ФРГ, они учреждаются в Турции (Конституция 1961 г.), в Югославии (Конституция 1963 г.); во Франции (Конституция 1958 г.) образуется Конституционный совет. «Третья волна» приходится на 70–80-е гг. XX в. Институт конституционного контроля предусматривают основные законы Португалии (1976 г.), Испании (1978 г.), Чехословакии (1968 г.); с 1982 г. действует Конституционный трибунал в Польше; европейскую модель избрали Румыния (1991 г.), Болгария (1991 г.).

Европейская модель конституционного контроля весьма отличается от традиционной, притом различия касаются многих сторон организации и деятельности. В органах традиционной модели их состав достаточно прост. Члены судов общей юрисдикции обычно назначаются главой государства пожизненно, хотя существует предельный возраст, по достижении которого судьи уходят в отставку. При назначении учитывается квалификационный уровень кандидатов и их политическая ориентация. Правда, поскольку в общих судах судьи назначаются пожизненно, а в отношении главы государства, производящего назначение, обычно действует принцип ротации, то политические ориентации судей постепенно нивелируются.

Принципиально по-иному назначаются члены органов конституционной юстиции в их европейском варианте. Прежде всего, срок полномочий их членов в разных странах неодинаков, но везде отсутствует пожизненное назначение. В ряде стран состав органа обновляется не полностью, а частями. Обновление состава позволяет органу

конституционной юстиции принимать новых людей, отражающих взгляды текущего момента. Срочный характер назначения не влияет на независимость членов. Эта независимость обеспечивается не невозможностью сместить члена органа конституционной юстиции или неназначением, а часто устанавливаемой невозможностью его непосредственного повторного назначения. Судья, зная, что он не может быть назначен повторно, принимает решения, руководствуясь своими убеждениями, не рассчитывая на чью-то милость быть назначенным на следующий срок.

Особое внимание следует обратить на порядок назначения членов органов конституционного контроля. В группе стран, придерживающихся европейской модели, этот порядок и квалификация судей нередко определяются конституционным законодательством, что подчеркивает значение этого органа. Здесь важно и то, что почти всегда члены органа конституционного контроля назначаются не одной инстанцией, а несколькими, для того, чтобы ни один из назначающих органов не имел преимуществ, а сам орган не обрел односторонней ориентации.

Названные особенности организации и членского состава органов европейской модели дают им, очевидно, некоторые преимущества по сравнению с традиционной американской моделью. Органы европейской системы контроля обычно шире подходят к рассматриваемым проблемам соотношения оспариваемого акта и основного закона; обычные суды всегда связаны конкретными обстоятельствами рассматриваемого дела, отсюда партикуляризм решений этих судов. Судьям обычных судов субъективно трудно «подняться» над законом и взглянуть на него «с высоты» конституции. Множество судов, имеющих право принимать решения о конституционности, действуют изолированно друг от друга, что ведет к «разорванности» контроля, а порой и к противоречивости. Специальный же орган обладает монополией на рассмотрение споров относительно соответствия основному закону. Такой орган может следить за единством судебной практики, проводить определенную линию в каком-либо аспекте своей деятельности. Наконец, европейская модель более соответствует принципу разделения властей.

Одновременно нельзя не заметить, что в американской модели конституционного контроля каждое лицо, чье дело рассматривается в суде, может требовать проверки применяемого акта на конститу-

ционность, и вопрос о соответствии основному закону должен быть разрешен в преюдициальном порядке до того, как судья вынесет решение по существу. Такое положение указывает на демократизм обращения к возможностям контроля. В европейской модели «доступ» простого гражданина к рассмотрению актов по мотивам их конституционности нередко бывает весьма затруднен. Лишь несколько конституций предусматривают такую возможность для простого гражданина. Одной из них является Конституция ФРГ, разрешающая гражданам прямое обращение в Конституционный суд, но только в отношении первых 19 статей Основного закона, т.е. статей, регулирующих права и свободы. В отношении остальных норм такого права у граждан нет. Другой европейской конституцией, содержащей такое же право, стала Конституция Испании 1978 г., но только в отношении некоторых прав и свобод на основе применения процедуры ампаро².

Конституционное законодательство, постепенно эволюционируя, стало содержать положения, затрагивающие международные отношения, регулировать внешнеполитические функции государства, его международно-правовую позицию, содержать порядок объявления войны и заключения мира. Такие нормы появились еще в XIX в. (например, ст. 5 Основного статута Италии 1848 г., ст. 75 Конституционной хартии Португалии 1826 г., ст. 13 Конституции Японии 1889 г., ст. 15 Конституции Дании 1866 г.). Постепенно круг проблем, связанных с международными отношениями, расширился, и к настоящему времени в большинстве зарубежных конституций регулируются

2. Ампаро (от исп. *Amparo* – покровительство, поддержка, защита, помощь) – особая процедура защиты прав и свобод, широко практикуемая в странах Латинской Америки и в Испании. Конституционное ампаро – процедура запроса органа конституционного контроля со стороны частного или юридического лица, чьи права и свободы (обычно относимые к основным) нарушены каким-либо актом государственной власти. Согласно п. 2 ст. 53 Конституции Испании 1978 г. каждый гражданин имеет право защищать свои права и свободы, перечисленные в секции 1 гл. 2 (т.е. основные права и свободы), настаивая на срочной и быстрой процедуре и в случаях необходимости – путем передачи личного заявления в Конституционный суд. Последний способ обжалования применяется и при отказе от воинской службы по мотивам совести. Статья 162 этой Конституции специально подтвердила право физического или юридического лица на принесение в этот орган жалобы в порядке процедуры ампаро. К этой же процедуре может прибегнуть Народный защитник (испанский вариант омбудсмана) и прокуратура. Обращение к ампаро возможно в отношении административных актов и судебных решений, но при ней не ставится напрямую вопрос о конституционности законодательного акта. На основании этой процедуры в Испании ежегодно обжалуется около 5 тыс. судебных решений, главным образом по основанию нарушения конституционного права на равенство.

важнейшие проблемы, связанные с международными отношениями. К таковым относятся: 1) принципы внешнеполитической деятельности данного государства; 2) регулирование вопросов, связанных с объявлением войны и заключением мира; 3) соотношение международно-правовых и внутригосударственных норм; 4) закрепление полномочий органов государства по заключению и ратификации международных договоров и соглашений; 5) положения, определяющие сотрудничество в области защиты прав человека, гражданство, права и свободы человека, вопросы экстрадиции и права убежища.

Усиление взаимодействия между конституционным и международным правом связано с происходящими процессами глобализации, т.е. в связи с формированием общемирового и регионального экономического, информационного, социального и политического пространства, а также с интернационализацией многих юридических институтов. Потребности экономической и других видов глобализации ведут к выработке соответствующих правовых норм. Глобализация права, очевидно, почти не влечет появления каких-либо новых кардинальных подходов к регулированию возникающих институтов. В этих процессах заимствуются классические юридические механизмы, существующие и апробированные в национальном праве различных государств. Например, многочисленные международные акты о правах человека содержат хорошо известные нормы, давно применяемые во внутригосударственном, прежде всего в конституционном праве. Многочисленные акты о правах и свободах, включая и основные из их числа – Международные пакты о правах и свободах ООН 1966 г., Европейская конвенция о правах и свободах 1950 г., Американская конвенция о правах человека 1969 г., – в своей основе имеют нормы, почерпнутые из различных конституций.

Такие наднациональные организации, как Европейский союз в своей организационной структуре заимствовали ряд внутригосударственных институтов, например парламент (при организации Европейского парламента); Экономический и социальный комитет – представитель социальных интересов – весьма похож на французский конституционный орган – Экономический, социальный и экологический совет; Европейский посредник – в значительной мере «списан» с института омбудсмана, широко распространенного в зарубежных странах, и свое название получил опять-таки путем заимствования из правовой системы Франции, в которой этот институт действовал

с 1973 г. В результате конституционной реформы 2008 г. был создан новый орган – Защитника прав, – которому были переданы функции Посредника. Вполне можно говорить и о заимствовании на уровне международных организаций идеи конституционного контроля. Так, согласно ст. 234 Договора, учреждающего Европейское сообщество 1957 г., его Суд компетентен выносить решения в преюдициальном порядке о толковании самого Договора; правомерности и толковании актов, принимаемых органами Сообщества и Европейским центральным банком; толковании статутов органов, создаваемых актами Совета, когда эти статуты такое предусматривают. Эта идея получила более четкое формулирование в Договоре о деятельности Европейского союза (бывший Договор о Европейском союзе) в редакции Лиссабонского договора, подписанного 13 декабря 2007 г. в столице Португалии, который вступил в силу 1 декабря 2007 г. Статья 263 этого Договора указывает, что «Суд правосудия Европейского союза обладает полномочиями по контролю за законностью законодательных актов, актов Совета, Комиссии и Европейского центрального банка, помимо рекомендаций и заключений, и по контролю за актами Европейского парламента и Европейского совета, вынесенных по поводу юридических действий в отношении третьих лиц. Суд также контролирует законность актов органов или организаций Союза, вынесенных по поводу юридических действий в отношении третьих лиц.

Для этого Суд обладает компетенцией принимать решения по поводу неправомочности, существенных нарушений по форме, нарушения настоящего Договора или любой правовой нормы о его применении, или по поводу злоупотребления властью, допущенных каким-либо государством-членом, Европейским парламентом, Советом или Комиссией»³.

То же самое относится и к Европейскому суду по правам человека, учрежденному Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Этот суд проверяет соответствие внутригосударственных актов о правах и свободах названной конвенции.

С точки зрения влияния и проникновения международного права во внутригосударственное имеют значение два аспекта: 1) соотношение международного и внутригосударственного права; 2) уступка

3. Les traités européens après le traité de Lisbonne. Textes comparés. Édition établie par F.-X. Priollaud et D. Siritzky. La documentation française. P., 2010. P. 190.

части суверенных государственных полномочий наднациональным организациям. Оба аспекта разрешаются зарубежным конституционным законодательством.

Западные конституции со времени своего возникновения всегда содержали нормы о соотношении внутригосударственного и международного права. Здесь возникают опять-таки два аспекта: 1) предоставляет ли сама конституция международно-правовым нормам юридическую силу большую, чем она сама имеет; 2) как конституция регулирует соотношение юридической силы международно-правовых и внутригосударственных актов. Положения, затрагивающие решение названных вопросов, можно найти в конституционных актах всех трех поколений. Первая общенациональная Конституция США 1787 г. в разд. 2 ст. VI говорит о приоритете международных договоров по отношению к конституционному законодательству штатов и законам штатов, но не по отношению к ней самой. Издававшиеся в прошлом некоторые конституции Латинской Америки высказывались в том же смысле.

В актах, принятых после Первой мировой войны, содержатся сходные положения. Например, ст. 4 Конституции Германии 1919 г. устанавливала: «Общепризнанные положения международного права имеют значение обязательных составных частей имперского германского права»⁴. После Второй мировой войны соприкосновение международного и внутригосударственного права расширяется; на международном уровне заключается огромное число разного рода конвенций, соглашений, резко возросло число международных организаций. Развитие сотрудничества между государствами объективно ведет к увеличению договорных отношений. Конституционное право не могло не реагировать на этот процесс. В результате стала заметной определенная интернационализация соответствующих положений зарубежных конституций. Так, ст. 28 Конституции Франции 1946 г. устанавливала, что «дипломатические договоры, должным образом ратифицированные и опубликованные, имеют силу высшую, чем сила внутренних законов». В более широком смысле устанавливается соотношение международного и внутригосударственного права в ст. 25 Основного закона ФРГ 1949 г., в которой говорится о преимущественной силе по отношению к внутренним законам «общих норм международного

4. Конституции буржуазных стран / Под ред. Ю.В. Ключникова. Т. 1. М.; Л., 1935. С. 83.

права»; последние являются составной частью права Федерации и непосредственно порождают права и обязанности для жителей федеральной территории. Статья 55 Конституции Франции 1958 г. говорит о должным образом ратифицированных и одобренных международных договорах и соглашениях, которые имеют силу, превышающую силу внутренних законов. Указанные положения, определяющие место международных договоров по отношению к внутреннему законодательству, совсем, однако, не посягают на сами конституции.

Конституции – основные источники государственного права – устанавливают основы других отраслей права, и думается, что можно говорить о двух соотношениях: международного права и конституций и международного права и других отраслей внутреннего права. Чаще всего и то и другое соотношения определяются одними и теми же статьями конституций, оба указанных вопроса находятся в несомненной взаимозависимости. Более того, в европейских конституциях органам конституционного контроля весьма часто предоставляется право проверять соответствие международных договоров основному закону. Международный договор по общему правилу должен соответствовать основному закону страны, или же должна быть проведена корреляция конституционных норм в соответствии с международно-правовыми положениями.

Таким образом, зарубежные конституции, преимущественно закрепляя примат международного права по отношению к внутреннему праву, не говорят о его первенстве по отношению к ним самим. Имеется лишь несколько исключений из общего правила. Их число совсем невелико. Например, испанская Конституция 1931 г. в ст. 7 признавала примат международного права, но только в весьма ограниченной и специфической форме, а именно при объявлении войны.

В настоящее время неизвестны случаи утверждения примата международного права над конституционным. Однако в Конституции Республики Кипр 1960 г. содержатся положения, имеющие особый характер. Это относится к международным договорам, которые, будучи инкорпорированными в ее текст, не подлежат каким-либо изменениям, хотя, очевидно, эти положения обладают равной с другими нормами юридической силой: «Статья 181. Договор, гарантирующий независимость, территориальную целостность и Конституцию Республики, заключенный между Республикой, Королевством Греция, Турецкой Республикой и Соединенным Королевством Вели-

Кобритании и Северной Ирландии, и Договор о военном союзе, заключенный между Республикой, Королевством Греция и Турецкой Республикой, будут иметь конституционную силу». «Статья 182. Статьи или фрагменты статей настоящей Конституции, воспроизведенные в приложении III, которое было заимствовано из Цюрихского соглашения, датированного 1 февраля 1959 г., составляют основные статьи настоящей Конституции и ни в коем случае не могут включать поправки, быть дополненными или отмененными»⁵.

Четкое закрепление примата международного договора по отношению к внутригосударственному законодательству, т.е. к законодательству уровнем ниже конституционного, позволяет говорить о возникновении института конвенционного контроля, т.е. контроля за соответствием какого-либо закона или административного акта международному договору. Внешне такой контроль имеет некоторое сходство с конституционным контролем, поскольку и в том и в другом случае речь идет о проверке соответствия акта. Имеются, однако, и существенные различия. Объектами первого могут быть не только законы и другие акты, но и международные договоры. Конвенционный контроль затрагивает меньшее число актов по их характеру, хотя общая численность решений может быть и достаточно большой. Есть различия и по последствиям признания несоответствия. Если акт признается не соответствующим конституции, то он недействителен и не может применяться. Если же признается, что акт не соответствует международному договору, то это не означает, что он во всех случаях недействителен. Например, государство ратифицировало какой-либо многосторонний международный договор, который вступает в силу после ратификации определенным числом его участников. Все внутренние акты, противоречащие этому соглашению, будут применяться до того, пока оно не вступит в силу. В качестве другого основания действительности актов, противоречащих ратифицированному международному договору, может служить выполнение обязательного принципа взаимности. Например, на это указывает ст. 55 Конституции Франции 1958 г. Международные договоры, ратифицированные этой страной, имеют силу, превышающую силу законов, при условии применения каждого соглашения или договора другой стороной.

5. Конституция Кипра от 16 августа 1960 г. // Notes et Etudes Documentaires. № 2761. 17 mars 1961. P. 40.

Другими словами, конституционность акта имеет абсолютный характер (соответствует или не соответствует основному закону), а конвенционность акта носит достаточно условный, относительный характер.

В конституционном материале в послевоенное время появились принципиально новые веяния: они стали касаться ограничения суверенитета своего государства в пользу наднациональных организаций. Такая уступка весьма заметна в отношении экономической и социальной политики в странах Западной Европы. Она передана в ведение органов Европейского союза – конфедеративного образования нового типа, значительно переросшего традиционные рамки для организаций подобного типа. Ряд издаваемых Европейским союзом, а ранее – Европейским сообществом актов (директив) имеет непосредственное применение в государствах-членах. При этом нельзя не указать на объем деятельности Союза в указанных областях: четыре пятых решений в самых разнообразных областях экономической и социальной деятельности в государствах-членах издается на основе европейских норм.

Возможность добровольной передачи суверенных прав предусмотрена в конституциях всех 27 государств – членов Союза. Лиссабонский договор 2007 г. внес существенные изменения в политический и юридический механизм Европейского союза. В этот Договор вошли идеи Конституции Евросоюза, отвергнутой несколькими годами ранее на референдумах во Франции и Нидерландах. Среди многих изменений обращает на себя внимание четкое распределение компетенции внутри Союза, по форме сильно напоминающее распределение полномочий между федерацией и землями по Конституции ФРГ 1949 г. Согласно ст. 4 измененного Договора о Европейском союзе «Любая компетенция, не принадлежащая Союзу, принадлежит государствам-членам». Другими словами, государствам-членам предоставлена остаточная компетенция. Названным договором и Договором о деятельности Европейского союза установлено еще два вида компетенции – исключительная компетенция Союза и разделенная компетенция между Союзом и государствами-членами. К исключительной компетенции (ст. 3 упомянутого Договора о деятельности Европейского союза) отнесены следующие сферы регулирования – таможенное дело; издание правил о конкуренции, необходимых для функционирования внутреннего рынка; денежная политика для государств, которые входят в зону евро; сохранение биологических ресурсов моря в рамках общей политики в области рыбной ловли; общая торговая политика. Разделенная ком-

петенция (*compétence partagée*), т.е. компетенция которой могут пользоваться и Европейский союз, и государства-члены при условии, что последние ею пользуются тогда, когда ее не использует Европейский союз, включает такие, например, области, как социальная политика, сельское хозяйство и рыбная ловля, окружающая среда, защита потребителя, транспорт, энергия и некоторые другие.

Иначе говоря, государства-члены лишены какой-либо возможности вторгаться в исключительную компетенцию Союза и с указанными ограничениями вмешиваться в сферы разделенной компетенции.

В определенной мере наднациональный характер приняли решения Европейского суда по правам человека, образованного в Совете Европы – одной из первых европейских международных организаций, созданных после Второй мировой войны; Совет Европы был учрежден Договором, подписанным в Лондоне 5 мая 1949 г. Этот Совет стал пионером в области защиты прав человека, учредив в рамках Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. наднациональный механизм контроля.

Решения Европейского суда по правам человека имеют прямое действие в каждом государстве – члене Совета Европы; они должны влиять на судебную практику внутренних судов. Применение Конвенции 1950 г. и дополнительных протоколов к ней должно способствовать формированию общеевропейского права в отношении прав и свобод в ряде областей, таких как содержание заключенных, высылка иностранцев и др. Другими словами, деятельность этого суда оказывает воздействие на толкование, применение и понимание содержания конкретных прав и свобод, значительная часть которых в общих выражениях закрепляется в конституционном материале государств – членов Совета Европы.

В то же время нельзя не видеть, что, несмотря на возрастающее влияние международного права, конституция остается внутрисударственным актом, который принимается и изменяется самим государством. Поэтому наименование конституцией каких-либо иных актов, например международно-правовых, имеет фигуральный, переносный смысл и не употребляется в значении, употребляемом в конституционном праве. Такое, например, фигуральное значение имела и Конституция для Европы 2004 г., выработанная в рамках Европейского союза и переданная на ратификацию ее членов. Она, как уже говорилось, была отвергнута на референдумах в Нидерландах и Франции в 2005 г.

Проблемой, далеко не всегда четко выделяемой зарубежными конституциями в отдельную, остается институт их соблюдения. Конституция как высший закон государства, как закон для законов, имеет смысл существования только при ее неукоснительном и точном исполнении. Если конституция фиктивна, она не выполняется, то ее значение и авторитет подорваны, государственный строй в такой стране не может называться правовым. В зарубежном конституционном материале редко встречаются нормы, специально указывающие на необходимость его соблюдения. В то же время, не будучи выделенными в отдельные разделы, такие нормы прописываются в нормативном материале и притом порою в весьма детализированной манере. В современной зарубежной доктрине конституционного права выделяются два способа защиты конституций – с помощью санкций личного характера и с помощью санкций материального характера⁶. Такая классификация охраны конституций вполне может быть принята. Под первым способом защиты понимается привлечение к ответственности в порядке импичмента высших должностных лиц государства. Так, ст. 61 Основного закона ФРГ 1949 г. подробно регулирует процедуру привлечения федерального президента к ответственности за «умышленное нарушение им Основного закона или другого федерального закона». Конституция Италии 1947 г. (ст. 90) говорит об ответственности Президента республики «за государственную измену и посягательство на Конституцию». Он предается суду парламентом на совместном заседании палат абсолютным большинством голосов его членов. Обвинение рассматривается Конституционным судом, который для такого рода случаев, помимо судей, включает 16 граждан, назначаемых по жребию из списка граждан, обладающих необходимыми квалификациями для избрания в сенаторы.

Под вторым, материальным способом защиты конституций понимается конституционный контроль, о котором говорилось ранее. При применении такого контроля устанавливается соответствие или несоответствие конституции актов, принятых различными органами публичной власти, и особенно законов, вотированных представительными учреждениями. Орган контроля имеет право отменять акты, не соответствующие основному закону.

Безусловно, названные способы соблюдения конституций значительно по своей строгости уступают способам, предлагавшимся пер-

6. См. напр.: *Le Pourhiet A.-M. Droit constitutionnel. P., 2007. P. 40–42.*

выми буржуазными конституциями. Например, ст. 35 Конституции Франции 1793 г. устанавливала, что «Когда правительство нарушает права народа, восстание для народа и для каждой части народа является священнейшим правом и неотложнейшей обязанностью»⁷. Статья 27 этого же акта говорила: «Любой индивид, который присвоит (узурпирует) суверенитет будет тотчас же предан смерти свободными людьми»⁸. В то же время представляется, что названных двух способов защиты конституций в настоящее время вполне достаточно для нормального функционирования установленного ими государственного строя.

В заключение вступительной статьи нельзя не упомянуть и о том, что в действующих конституциях почти всегда встречаются нормы, которые юридически действуют и закреплены, но на практике не применяются. Такие случаи в своей основе имеют несколько причин. Прежде всего, на это влияет существующий в стране политический и государственный режим. При авторитарных режимах многие нормы могут вообще не применяться. Конституция – лишь фикция, прикрывающая действующий режим. Очевидно также, что неприменение ряда конституционных норм (чаще всего относящихся к правам и свободам) происходит из-за существующей фиктивности этих норм.

Что же касается конституций при демократических режимах, то неприменение может вызываться иными причинами. Прежде всего, почти во всех таких актах имеются переходные или заключительные положения, действующие на переходной период после принятия конституции взамен старой; после окончания этого периода эти нормы не применяются, но остаются в составе основного закона. Например, такой является ст. 136 Конституции ФРГ 1949 г. о первом собрании Бундесрата. В Конституции Италии 1947 г. имеется 18 переходных и заключительных положений, почти все они не действуют в настоящее время.

Другое основание неприменения – нежелание законодателя подправлять конституционный текст в соответствии с реально существующими обстоятельствами. Лучшим примером в этом отношении является существование в тексте Конституции Франции 1958 г. в течение более тридцати лет статей с 77 по 87, регулировавших отношения

7. Les constitutions de la France depuis 1789. Présentation par Jacques Godechot. P., 2006. P. 82.

8. Ibid. P. 83.

с Сообществом – организацией, включавшей бывшие африканские колонии. Сообщество исчезло в 1962 г., нормы же оставались в конституционном тексте до пересмотра в 1995 г., когда этот раздел был исключен, как и все другие упоминания в тексте термина «Сообщество».

Еще один случай неприменения – появление «отменительного условия», когда недействительность наступает из-за появления какого-либо предусмотренного обстоятельства. Пример: вступление в силу «Договора, учреждающего Конституцию для Европы», подписанного 29 октября 2004 г., в отношении которого специально был принят Конституционный закон от 4 февраля 2008 г., изменивший ст. 88-1 Конституции Франции. Цель изменения – установление возможности ратифицировать этот Договор. Поскольку на проведенном позже референдуме этот договор был отклонен, то и норма ст. 88-1 стала недействительной и, стало быть, неприменимой. В дальнейшем эта статья была изменена следующим законом о конституционном пересмотре, а именно Законом от 23 июля 2008 г.⁹

Наконец, закрепленные в конституциях нормы могут не использоваться надлежащими органами государственной власти вследствие различных обстоятельств. Совершенно очевидно, что нормы, разрешающие объявлять войну, не применяются уже многие десятилетия. Такое право в Италии, например, предоставлено ст. 78 ее Основного закона 1947 г. палатам Парламента, которые наделяют Правительство необходимыми полномочиями.

* * *

В общей совокупности юридических дисциплин конституционное право всегда занимало фундаментальное место, которое определялось и определяется его предметом, значением и местом среди юридических дисциплин. Это право невозможно изучать без постоянного обращения к его источникам, к нормативной базе и, прежде всего, к основным законам государств.

В предлагаемый читателю сборник включены основные законы ряда ведущих зарубежных государств: США, Великобритании, Франции, ФРГ, Италии, Японии, а также основные акты Европейского союза. В значительной мере содержание сборника предопределено предыдущими изданиями. Однако в данном издании сделаны неко-

9. См.: *Mouzet P.* La désuétude en droit constitutionnel (Quelques cas tirés du droit français) // *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger.* P., 2009. № 5. P. 1387.

торые изменения, в частности, относящиеся к Конституции Франции 1958 г.; в раздел включены переводы двух законов. Первый – Органический закон № 2009-403 от 15 апреля 2009 г. о применении статей 34-1, 39 и 44 Конституции – он помещается во французских сборниках нормативного материала. Второй – Органический закон № 2011-333 от 29 марта 2011 г. о Защитнике прав, который по строгому смыслу не является составной частью Конституции, а лишь регулирует вновь учрежденный конституционный институт в результате реформы 23 июля 2008 г. (новый раздел XI-bis с единственной статьей 71-1). Значение этого варианта омбудсмана несомненно и представляет интерес для отечественного читателя.

Кроме того, в Сборнике помещен в своей большей части перевод Лиссабонского договора 2007 г., а именно полный перевод Договора о Европейском союзе и большая часть Договора о деятельности Европейского союза, а также несколько протоколов к этим актам. В Договоре о деятельности Европейского союза отобраны статьи о принципах и целях Союза, о правах и свободах и об органах Европейского союза, т.е. об институтах, напрямую относящихся к конституционному праву. Европейское конституционное право нельзя изучать, не обращаясь к нормам права Союза. Это право применяется на территории государств – членов Союза одновременно с нормами внутреннего права, включая и конституционное.

Кроме того, было проведено небольшое редактирование в других актах. Вступительные статьи к конституциям подверглись изменениям и корректировке, порою значительным. Переводы Лиссабонского договора 2007 г., протоколов к нему, двух названных органических законов, помещенных в разделе «Конституция Франции», выполнены составителем по источникам, указанным в подстрочнике, как и изменения и уточнения в других актах.

Сборник адресован главным образом студентам юридических вузов и факультетов. Им могут воспользоваться научные работники, занимающиеся историей, экономикой зарубежных стран, работники различных структур, связанных с иностранными государствами.

Содержание

Введение	III
КОНСТИТУЦИЯ ВЕЛИКОБРИТАНИИ	
(Вступительная статья)	2
КОНСТИТУЦИОННЫЕ АКТЫ ВЕЛИКОБРИТАНИИ	23
Акт о соединении с Шотландией 1707 г.	23
Акт о парламенте 1911 г.	27
Акт о парламенте 1949 г.	30
Акт о пожизненных пэрах 1958 г.	31
Акт о пэрах 1963 г.	32
Акт о Европейских сообществах 1972 г.	34
Акт о правах человека 1998 г.	35
Акт о Шотландии 1998 г.	43
Акт о Палате лордов 1999 г.	50
Акт о конституционной реформе 2005 г.	52
КОНСТИТУЦИЯ ФРАНЦИИ	
(Вступительная статья)	60
КОНСТИТУЦИОННЫЕ АКТЫ ФРАНЦИИ	80
Конституционный закон от 3 июня 1958 г.	80
Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 г.	81
Декларация прав человека и гражданина от 26 августа 1789 г.	117
Преамбула Конституции от 27 октября 1946 г.	119
Хартия окружающей среды 2004 г.	121
Органический Закон № 2009-403 от 15 апреля 2009 г. О применении статей 34-1, 39 и 44 Конституции.....	122
Органический Закон № 2011-333 от 29 марта 2011 г. О Защитнике прав	128
КОНСТИТУЦИЯ ГЕРМАНИИ	
(Вступительная статья)	148
Основной закон Федеративной Республики Германия (23 мая 1949 г.)... 164	
Приложение 1. Из Германской Конституции от 11 августа 1919 г.	243

КОНСТИТУЦИЯ ИТАЛИИ

(Вступительная статья).....	248
Конституция Итальянской Республики	270

КОНСТИТУЦИОННЫЕ АКТЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

(Вступительная статья).....	310
Договор о Европейском союзе	334
Договор о деятельности Европейского союза	369
Хартия Европейского союза об основных правах.....	464
Протокол о роли национальных парламентов в Европейском союзе.....	505
Протокол о применении принципов субсидиарности и соразмерности.....	508
Протокол о пункте 2 статьи 6 Договора о Европейском союзе о присоединении Союза к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.....	512
Протокол о переходных положениях.....	513
Протокол о местонахождении учреждений и некоторых органов, организаций и служб Европейского союза	520

КОНСТИТУЦИЯ США

(Вступительная статья).....	524
Декларация Независимости Соединенных Штатов Америки 1776 г.	545
Конституция Соединенных Штатов Америки	549
Статьи в дополнение и изменение Конституции Соединенных Штатов Америки, предложенные Конгрессом и ратифицированные законодательными собраниями отдельных штатов согласно статье 5 первоначальной Конституции.....	562
Поправки, предложенные к Конституции, но не ратифицированные штатами.....	575

КОНСТИТУЦИЯ ЯПОНИИ

(Вступительная статья).....	582
Конституция Японии	600

Европейский союз

(Вступительная статья)

1 декабря 2009 г. вступил в силу Лиссабонский договор, который заменил ранее действовавшие нормативные акты об образовании и деятельности Европейского союза (ЕС), созданного Маастрихтским договором 1992 г. и, в свою очередь, образовавшего Европейское сообщество вместо ранее существовавших трех сообществ. Первое из них – Европейское объединение угля и стали (ЕОУС) – было создано в 1951 г., два других – Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) и Европейское агентство по атомной энергии (Евратом) – шестью годами позже. Образование этих сообществ, имевших главным образом экономический характер, а затем Европейского союза стало следствием интеграционных процессов, происходивших в Западной Европе. Лиссабонский договор, подписанный в 2007 г. и ратифицированный в конце 2009 г., стал очередной вехой в движении к более совершенной и объемлющей европейской интеграции.

Лиссабонский договор – название собирательное; он не включает, как казалось бы, только один акт. В него входит Договор о Европейском союзе (измененный бывший Маастрихтский договор 1992 г.), Договор о деятельности Европейского союза (измененный бывший Договор об учреждении Европейского сообщества 1957 г.), 37 протоколов (например, Протокол о роли национальных парламентов в Европейском союзе, Протокол о применении принципов subsidiarity и соразмерности, Протокол о Еврогруппе, Протокол о применении разделенной компетенции, Протокол о внутреннем рынке и конкуренции и др.), и 65 деклараций, посвященных самым разным вопросам (самыми важными являются Декларация о Хартии основных прав в Европейском союзе, а также Декларация о составе Европейского парламента, Декларация о применении различных статей Договора о Европейском союзе, Декларация о международной политике и общей безопасности и др., а также декларации отдельных членов Союза в отношении применения различных норм). Согласно статье 51

Договора о Европейском союзе (первого из двух актов Лиссабонского договора): «Протоколы и приложения к договорам составляют их неотъемлемую часть». Что же касается деклараций, то они должны рассматриваться как объясняющие документы в отношении каких-либо принятых решений или возможной эволюции каких-либо частей договоров; они не имеют юридической силы, но позволяют государствам-членам понимать значение каких-либо норм Договора.

Движение к заключению Лиссабонского договора было длительным и далеко не прямолинейным. В принципе идея образования единых институтов в Европе весьма «стара». Еще в межвоенный период некоторые политические деятели требовали образования «Соединенных Штатов Европы». Что же касается самой идеи политического единства Европы, то она встречается в работах К.А. Сен-Симона (1760–1825), а впоследствии была развита П.Ж. Прудомом (1809–1865). На практическом уровне эта идея стала реализовываться лишь после Второй мировой войны.

Первоначальными членами – основателями сообществ – были шесть стран – Франция, ФРГ, Италия, Бельгия, Нидерланды и Люксембург. В 1973 г. была создана так называемая «Европа девяти», когда к сообществам присоединились Великобритания, Дания и Ирландия; в 1981 г. организация стала включать десять членов со вступлением в нее Греции; в 1986 г. в сообщества вошли Испания и Португалия. С 1 января 1996 г. членами стали Австрия, Финляндия и Швеция. В 2004 г. организация стала «Европой Двадцати пяти», поскольку в нее вошли сразу десять государств – Кипр, Эстония, Венгрия, Литва, Латвия, Мальта, Польша, Словакия, Словения и Чешская Республика. В 2007 г. в Европейский союз были приняты Болгария и Румыния. В настоящее время ведутся переговоры о вступлении в Европейский союз Турции, Македонии и Хорватии. Последняя станет членом Союза в середине 2013 г.

Названные три сообщества, а затем Европейский союз, эволюционируя в своем развитии, постепенно увеличивали интеграционные возможности. Основными этапами в этом развитии стало принятие нескольких документов. Единый европейский акт, подписанный в Люксембурге 14 и 28 февраля 1986 г., несколько расширил сотрудничество государств-участников в области международной политики и в значительной мере увеличил возможности общего внутреннего рынка стран-участниц; Маастрихтский договор от 7 февраля 1992 г. учредил Европейский союз.

Следующей заметной вехой стало принятие в Ницце 7–8 декабря 2000 г. Хартии Европейского союза об основных правах. Впоследствии этот несколько измененный акт стал составной частью неутвержденной Конституции Европейского союза 2004 г. и, затем, Лиссабонского договора 2007 г.

Наконец, самым важным элементом в интеграции должна была стать Конституция Европейского союза 2004 г. Она разрабатывалась на основании Ниццкого договора 2000 г. Конвентом во главе с его председателем В. Жискаром д'Эстеном (р. 1926) – в 1974–1981 гг. являвшимся Президентом Франции. Эта Конституция проводила унификацию правового пространства Европейского союза. «Трудное сосуществование»¹ Европейского союза и Европейского сообщества в результате принятия этого акта должно было закончиться и должен был остаться только Европейский союз.

По форме выработанный проект в значительной мере напоминал текст западноевропейской конституции. В ней содержались весьма подробные нормы о порядке функционирования Европейского союза; они в большей своей части восприняты из предыдущих нормативных актов Европейского сообщества и Европейского союза. В Конституции, в частности, уточнялось распределение компетенции между Союзом и государствами-членами – выделялись три ее типа – исключительная компетенция Союза, разделенная компетенция между Союзом и государствами-членами, устанавливались области, в которых Союз должен был дополнять действия своих членов. Такое распределение напоминало соответствующие нормы в конституциях федеративных и регионализированных унитарных государств.

Конституции, кстати, весьма проработанному юридическому акту, увы, не суждено было быть принятой. Она была ратифицирована 20 государствами (в том числе двумя референдумами) и оставались лишь пять государств (Союз в то время состоял из 25 стран), с одобрения которых этот акт вступил бы в силу. Однако 25 мая 2005 г. на референдуме во Франции Конституция была отвергнута 55% голосов избирателей, а 1 июня на таком же голосовании в Нидерландах этот акт также был отклонен. В результате Европейский союз должен был продолжать функционировать на основе ранее действовавших актов.

1. *Louis J.-V. L'Union européenne dans le projet de Constitution // Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger. No.5, 2003. P. 1265.*

16 и 17 июня 2005 г. Европейский совет, собравшись в Брюсселе, принял решение ввести «период размышления» продолжительностью в один год для осмысления создавшегося положения. Ровно через год, 16 и 17 июня 2006 г. (в это время в Европейском совете председательствовала Германия), этот орган потребовал провести взаимные переговоры между членами о дальнейших шагах по выработке нового институционального акта. В течение примерно года состоялось несколько межправительственных конференций и было принято решение представить на ратификацию новый акт не позднее декабря 2007 г. Для выяснения позиций государств-членов был разработан, в частности, специальный вопросник по различным аспектам будущего документа. В июне 2007 г. представители государств – членов Европейского союза под председательством Германии приняли ряд важных решений, главным из которых был отказ от формы Договора в виде конституции и о пересмотре существовавших договоров, а также о выработке Договора о Европейском союзе и Договора о деятельности Европейского союза. Были учтены пожелания государств-членов в ответах на вопросник и представлены еще три вопроса на рассмотрение. В частности, спрашивалось о юридическом характере Хартии об основных правах Европейского союза, о международной политике и политике общей безопасности и о примате коммунитарного над национальным правом.

23 июля 2007 г. в Брюсселе открылась межправительственная конференция, на которой был выработан проект нового основного акта для Союза. Европейский совет решил предложить на ратификацию международный договор с обычными параметрами и отказаться от ранее включавшихся в отвергнутую конституцию норм о символах государственности для Европейского союза, а именно: европейском знамени (круг с двенадцатью звездами золотого цвета на синем фоне), европейском гимне [«Ода к радости» из Девятой симфонии Людвига ван Бетховена (1770–1827) в обработке Герберта фон Карояна (1908–1989)], девизе Союза («Единство в разнообразии» – «Unie dans la diversité»), Дне Европы, празднуемом во всех странах Союза 9 мая – в день образования Совета Европы.

Окончательно переговоры по поводу нового акта были завершены 18 и 19 октября 2007 г. в португальской столице и 13 декабря 2007 г. в этом же городе подписан Лиссабонский договор; он был передан на ратификацию членам Европейского союза.

Этот акт скорее стал повторным юридическим основателем Союза, его реформатором, чем совершенно новым актом. Договор не заменил

действовавшие ранее акты, он их только дополнил и реформировал². 1 декабря 2009 г. Лиссабонский договор вступил в силу, будучи ратифицированным всеми 27 странами-членами Европейского союза.

С точки зрения конституционного права, важнейшему источнику которого – конституциям – посвящается настоящий сборник, важным представляется рассмотрение основ, лежащих в правовом статусе сначала Европейских сообществ и Европейского союза, а теперь в основе реформированного Лиссабонским договором Европейского союза. Эти международные организации были образованы на основе добровольной передачи суверенных полномочий государствами-членами в соответствии со своими конституционными нормами. Соответствующие нормы содержатся в основных законах государств-членов. Некоторые из них можно найти в этом сборнике.

Прежде всего, ряд европейских государств включили в свои конституции положения об уступке полномочий международным организациям еще до создания Общего рынка (т.е. до принятия Маастрихтского договора 1992 г.) Это сделали Франция (преамбула Конституции 1946 г., действующая в качестве составной части Основного закона 1958 г.), Италия (ст. 10 Конституции 1947 г.) и ФРГ (несколько раз реформированная статья 23 Основного закона 1949 г.). Другие государства приняли поправки к своим основным законам при вступлении в Общий рынок или позднее: Нидерланды (поправки 1956 г.), Люксембург (поправки 1956 г.), Ирландия (1972 г.), Бельгия (1970 г.), Португалия (1982 г.). Три страны предусмотрели возможность передачи части своих полномочий при принятии новых конституций: Дания (1953 г. – § 20), Греция (1975 г. – п. 2–3 ст. 28), Испания (ст. 93 Конституции 1978 г.). Вхождение с начала 1996 г. в состав ЕС Австрии, Швеции и Финляндии также повлекло соответствующие изменения в их основных законах: в § 69 Акта о Сейме Финляндии 1928 г., в § 5 гл. 10 Формы правления Швеции 1974 г., в разделе VIII Конституции Австрии 1920 г. Конституция Финляндии 1999 г. говорит об участии страны в Европейском союзе как об уже состоявшемся факте и определяет полномочия Парламента, Президента страны и Государственного совета в сфере отношений с органами этой организации. В конституциях государств, вошедших в состав ЕС после 2004 г., также содержатся соответствующие нормы.

2. Sauron J.-L. Comprendre la Traité de Lisbonne. Texte consolidé intégral des traités / Explications et commentaires. P., 2008. P. 24.

Например, ст. 90 Конституции Польши 1997 г. установила: «Польская Республика может на основании международного договора передать международной организации или международному органу полномочия органов государственной власти по некоторым делам».

Указанный факт добровольной передачи части своих суверенных прав Европейским сообществам и Европейскому союзу на основе конституционных предписаний и путем принятия решения компетентными органами государств-членов или путем выраженной народной воли на референдумах определяет юридическую природу этих международных организаций; они являются продвинутыми конфедерациями, не обладающими первоначальным суверенитетом, который имеют все государства. Государства-участники остаются суверенными образованиями, какими они были до вступления в названные организации. На это неоднократно указывали конституционные суды государств – участников ЕС. Так, в постановлении от 12 октября 1993 г. Федеральный конституционный суд Германии назвал Европейский союз «объединением суверенных государств», а французский Конституционный совет (в частности, в решении от 9 апреля 1992 г. о конституционности Маастрихтского договора) подчеркнул, что европейские договоры не должны затрагивать главное условие – суверенитет государства³. В то же время Европейские сообщества и Европейский союз значительно «переросли» традиционные конфедеративные рамки, которыми ограничивались такие образования в XVIII–XIX вв. или в первой половине XX в. На это указывает деятельность Сообщества в экономической и финансовой сфере, а также в области здравоохранения, транспорта, образования, политики, промышленности (Лиссабонский договор добавил регулирование на европейском уровне в области туризма и энергии, например). Ряд издаваемых Европейскими сообществами и Европейским союзом актов (директивы) имеют непосредственное применение в государствах-членах.

Перейдем к рассмотрению основных особенностей, появившихся в правовом статусе и деятельности Европейского союза после ратификации Лиссабонского договора 2007 г. Прежде всего, этот Договор специально не выделяет трех «опор»⁴ Союза, как было раньше; он их

3. См.: Favoreu L., Gana P., Ghevonfian R., Mestre J.-L., Roux A., Ffersmann O., Scoffini O. *Droit constitutionnel*. P., 1998. P. 415.

4. Тремя «опорами» Европейского союза согласно Маастрихтскому договору 1992 г. признавались существовавшие ранее три Европейских сообщества, образованные в 1951

объединил в одно целое. Они составляли основу Европейского союза согласно Маастрихтскому договору. Теперь же согласно третьему абзацу ст. 1 Договора о Европейском союзе: «Союз основывается на настоящем Договоре и Договоре о деятельности Европейского союза (ниже называемых «Договорами»). Эти два Договора обладают одинаковой юридической силой. Союз заменяет и наследует Европейскому сообществу».

Договор о Европейском союзе и Договор о деятельности Европейского союза представляют собой весьма торжественные акты (особенно первый из них), включающие все основные параметры, регулирующие отношения на европейском уровне. В основе образования Европейского союза лежит культурное, религиозное и гуманистическое «наследие Европы, в соответствии с которым развиваются всеобщие ценности, которые образуют неприкосновенные и неотчуждаемые права человеческой личности, а также свободу, демократию, равенство и правовое государство» (преамбула Договора о Европейском союзе). Определены ценности, на которых основывается Союз: уважение человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, правового государства, а также соблюдение прав человека, включая прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Эти ценности являются общими для государств-членов, общества которых обладают плюрализмом, недискриминацией, толерантностью, справедливостью, солидарностью и равенством между женщинами и мужчинами (ст. 2 Договора о Европейском союзе). Статья 8 Договора о деятельности Европейского союза добавляет к названным ценностям стремление к устранению во всех сферах деятельности неравенства и стимулированию равенства между мужчинами и женщинами.

Нельзя не признать возвышенными цели, сформулированные в статье 3 Договора о Европейском союзе: содействие сохранению мира; продвижение своих ценностей и благосостояния своих народов; предоставление своим гражданам пространства свободы, безопасности и справедливости без внутренних границ; предотвращение преступности и борьба с этим явлением. Установление внутреннего рынка направлено на долговременное развитие Европы со сбалансированным экономическим ростом и стабильностью цен, с рыночной высокой конкурентоспособной социальной экономикой, ведущей

и 1957 г., совместная внешняя политика и сотрудничество в области юстиции и внутренних дел.

к полной занятости и к социальному прогрессу, к высокому уровню защиты и к улучшению качества окружающей среды. Союз способствует научному и техническому прогрессу. Он борется с социальной несправедливостью и дискриминацией и добивается справедливости и социальной защищенности, равенства между женщинами и мужчинами, солидарности между поколениями и защиты прав детей.

Весьма важным представляется закрепленный принцип равенства государств-членов, входящих в Европейский союз, вписанный по требованию Португалии на одной из межправительственных конференций в 2004 г. и отраженный в нескольких статьях, касающихся состава Европейской комиссии или в особенностях председательствования в различных органах Союза. Согласно ст. 4 Договора о Европейском союзе, Союз соблюдает равенство государств-членов по отношению к Договорам, а также их национальную идентичность, неотъемлемый характер их основных политических и конституционных структур, включая все относящееся к их местной и региональной автономии, в частности к соблюдению территориальной целостности, поддержанию общественного порядка и охране внутренней безопасности.

Поскольку Европейский союз основывается на передаче значительного числа суверенных прав государств-членов его органам, то чрезвычайно важна проблема соотношения права Союза и национального права государств. Неутвержденная Конституция 2004 г. эту проблему разрешала самым простым образом. В статье I-6 она устанавливала: «Конституция и право, принимаемое учреждениями Союза при осуществлении компетенции, которая им принадлежит, имеет примат (*la primauté*) по отношению к праву государств-членов»⁵. Столь четкое положение отсутствует в Лиссабонском договоре, но эта же идея закреплена несколько иным образом. В Декларации № 17 (Декларация о примате) установлено: «Конференция считает, что согласно судебной практике, устанавливаемой Судом Европейского союза, договоры и право, принимаемое Союзом на основе договоров, имеет примат по отношению к праву государств-членов при соблюдении условий, устанавливаемых названной судебной практикой».

Кроме того, Конференция приняла решение приложить к окончательному Акту заключение юридической службы Совета о примате, содержащееся в документе 11197/07 (JUR 260): «Заключение юри-

5. *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*. La Documentation française. P., 2004. P. 13.

дической службы Совета от 22 июня 2007 г. Как следует из судебной практики Суда примат коммуитарного права является фундаментальным принципом названного права. В соответствии с решениями Суда этот принцип является неотъемлемым из-за особого характера Европейского сообщества. Со времени первого постановления, содержащегося в судебной практике ЕС (постановление от 15 июля 1964 г. по делу 6/64 *Costa contre ENEL*)⁶, принцип примата не упоминался в Договорах, и, следовательно, этот принцип остается незыблемым до настоящего времени. Тот факт, что принцип о примате не вписан в Договор, ничего не меняет ни в его существовании, ни в находящейся в силе судебной практике Суда»⁷. Со времени вынесения указанного дела «*Costa contre ENEL*» национальные суды признают принцип примата права Европейского союза. Сам же Суд Союза считает, что этот принцип дает преимущество перед всей совокупностью национального права, включая конституционное. Первая ссылка на существование этого принципа появилась в ст. 2 Протокола о применении принципов subsidiarity и соразмерности, прилагаемого к Амстердамскому договору 1997 г. «Применение принципов subsidiarity и соразмерности соблюдает общие положения и цели Договора в том, что относится к полному сохранению коммуитарного права и институционального равновесия; они не посягают на принципы, выработанные Судом во всем, что относится к отношениям между национальным правом и коммуитарным правом...»⁸. Другими словами, в этой норме устанавливался принцип примата коммуитарного права по отношению к национальному.

Договор о Европейском союзе содержит положения о критериях присоединения государств к Союзу (ст. 49), о добровольном выходе из Союза (ст. 50) и приостановлении прав, вытекающих из принадлежности к Союзу (ст. 7); эти критерии вытекают из требования соблюдения ценностей Союза, упомянутых выше (ст. 2).

6. «Отсюда следует (...), что происходящее из автономного источника право, рожденное договором, не может, следовательно, из-за своей оригинальной природы юридически противостоять внутреннему тексту, не потеряв своего коммуитарного характера и не посягнув на юридическую основу самого Сообщества». Цит. по: *Jacqué J.-P. Droit institutionnel de l'Union européenne. 6-e éd. P., 2010. P. 542.*

7. Цит. по: *Sauron J.-L. Op. cit. P. 32–33.*

8. *Les traités de Rome, Maastricht et Amsterdam. Textes comparés. Édition 1998. La Documentation française. P., 1998. P. 264.*

Критерии, которым должно отвечать желающее вступить в Союз государство, остались прежние, точнее, критерии, выработанные Европейским советом в Копенгагене в июне 1993 г., «критерии Копенгагена», а именно – политические критерии (существование институтов, гарантирующих демократию, верховенство права, права человека, соблюдение прав меньшинств и их защиту), экономические критерии (существование жизнеспособной рыночной экономики, ее конкурентная способность и способность существовать в рамках ЕС), критерии экономического опыта и силы (способность брать на себя обязательства, вытекающие и вхождения в ЕС, т.е. всю совокупность прав и проводимой политики («*acquis communautaire*») и соответствие целям Союза своей экономической и финансовой политики).

Новыми элементами в статусе Союза стали нормы о возможной приостановке прав, вытекающих из принадлежности к ЕС. Довольно сложная процедура приостановки прописана в статье 7 Договора о Европейском союзе. Основанием для приостановки является существование серьезного и длительного нарушения одним из государств-членов ценностей, указанных в ст. 2.

Статья 50 Договора о Европейском союзе устанавливает правила добровольного выхода государств-членов из состава этой организации в соответствии с их конституционными правилами. Союз заключает с таким государством соглашение об условиях выхода с учетом рамок будущих отношений с Союзом. Договоры в государстве прекращают применяться со дня вступления в силу соглашения о выходе или, за его отсутствием, по истечении двух лет после уведомления государства о желании выйти, кроме случая, когда Европейский совет по согласию с соответствующим государством-членом, решит единогласно продлить этот срок. При рассмотрении поставленного вопроса член Европейского совета и Совета, представляющего выходящее государство, не участвует ни в обсуждениях, ни в принятии решений Европейского совета и Совета, который к нему относится.

В гораздо большей степени, чем в прежних нормативных актах, в Лиссабонском договоре прописаны так называемые нормы о демократической жизни Союза. Вслед за Маастрихтским договором 1992 г. подтверждено существование гражданства Союза. Согласно ст. 9 Договора о Европейском союзе «гражданином Союза является любое лицо, обладающее гражданством государства – его члена. Гражданство Союза дополняет национальное гражданство и не заменяет его».

Права граждан Союза указываются в ст. 20 Договора о деятельности Союза. В эти права входят: право на передвижение и свободное проживание на территории государств-членов; право голосовать и быть избранным на выборах в Европейских парламент, а также на муниципальных выборах в государстве-члене, в котором они проживают, при соблюдении тех же условий, которые соблюдают граждане этого государства; право на территории третьих стран (в которых государство-член, гражданином которого он является, не имеет дипломатического представительства) пользоваться защитой со стороны дипломатических и консульских представительств любого государства-члена на тех же условиях, что и граждане этого государства; право на подачу петиций в Европейский парламент и обращения к Европейскому посреднику, а также право обращения в консультативные институты и органы Союза на одном из языков, указанных в Договорах, и получения ответа на том же языке.

Закрепленные положения о демократической жизни Союза неразрывно связаны со статьей 6 Договора о Европейском союзе: «Союз признает права, свободы и принципы, содержащиеся в Хартии основных прав от 7 декабря 2000 г., какой она была адаптирована 12 декабря 2007 г., и имеющей такую же юридическую силу, как и Договоры.

Положения Хартии ни в коей мере не расширяют компетенцию Союза, которая установлена Договорами».

Несколько демократических принципов закреплены в Договоре о Европейском союзе: принцип равенства своих граждан, которые пользуются равным вниманием со стороны его учреждений, органов и организаций (ст. 9); принцип представительной демократии (ст. 10) и принцип демократии участия, который состоит в том, что учреждения Союза поддерживают открытый, транспарентный и регулярный диалог с представительными ассоциациями и гражданским обществом. Закреплена возможность инициативы по меньшей мере одного миллиона граждан Союза, исходящей от значительного числа государств-членов, в результате которой Комиссия может быть приглашена к передаче ей какого-либо предложения, относящегося к ее компетенции, по вопросу принятия какого-либо юридического акта Союза; по мнению граждан, такой акт является необходимым для применения положений Договоров. Процедуры и условия, требуемые для представления такой инициативы, содержатся в ст. 24 Договора о деятельности Европейского союза, т.е. она осуществляется путем принятия регламен-

та Европейским парламентом и Советом, выносящим решение в соответствии с обычной законодательной процедурой; в этом регламенте устанавливаются условия для реализации такой инициативы, включая минимальное число государств-членов, от граждан которых эта инициатива может исходить. Что же касается транспарентности в деятельности организации, то ст. 15 Договора о деятельности Европейского союза установила несколько правил, способствующих реализации этого принципа. Такими правилами стали: требование соблюдения принципа гласности в деятельности институтов Союза, публичность заседаний Европейского парламента и право любого гражданина Союза и любого физического и юридического лица, проживающего или имеющего свое местонахождение в каком-либо государстве-члене, обладать правом доступа к документам институтов, органов и организаций Союза.

В числе демократических нельзя не упомянуть право на существование политических партий на европейском уровне, которые содействуют формированию европейского политического сознания и выражают волю граждан Союза (ст. 10 Договора о Европейском союзе) и закрепление перешедшего из декларации № 11 к Амстердамскому договору уточненного статуса церквей и ассоциаций религиозного и неконфессионального характера; этот статус, существующий в государствах-членах, ЕС соблюдает и не предпринимает его положений.

Как уже упоминалось, Хартия основных прав Европейского союза – важнейший акт, регулирующий внутреннюю жизнь Союза, и одновременно регулирующий названные права и свободы. Он был одобрен Европейским советом 13–14 октября 2000 г., и Хартия была торжественно провозглашена Европейским парламентом, Комиссией и Советом в Ницце. С того времени и до принятия Лиссабонского договора Хартия, однако, не имела юридической силы и права и свободы, в ней провозглашенные, не защищались в судебном порядке. Теперь же согласно ст. 6 Договора о Европейском союзе Хартия имеет такую же юридическую силу, как и Договоры. Права, свободы и принципы, закрепленные в Хартии, толкуются в соответствии с общими положениями ее раздела VII, регулируемыми ее толкование и применение, и, кроме того, учитываются разъяснения, указанные в Хартии (сама Хартия и разъяснения приводятся ниже).

Содержание Хартии выводится из названий и статей ее глав – достоинство человеческой личности, свобода, равенство, солидарность, правовое государство, правосудие. К ним следует добавить институт

гражданства и уважение культурного разнообразия и традиций народов Европы на национальном, региональном и местном уровне. Если сопоставить содержание Хартии с другими международными актами, в частности с Европейской конвенцией по защите прав человека и основных свобод 1950 г. и дополнительными протоколами к ней, то нововведения, содержащиеся в Хартии, нельзя признать весьма значительными. В Хартии часто встречаются формулировки Конвенции 1950 г. или нормы, уже получившие закрепление в других актах Совета Европы и международно-правовых актах. Хартия заимствовала некоторые положения из других международных договоров и соглашений, в частности из Всеобщей декларации прав человека 1948 г. (например, о достоинстве человеческой личности), международных пактов о правах человека 1966 г. (например, о свободе занятия науками и искусствами). Более новаторскими представляются упоминания о запрете применения евгеники, особенно ее части, имеющей цель селекции людей, и о запрете воспроизводства человека посредством клонирования (п. 2 ст. 3 Хартии). Впрочем, эти нормы имеют в качестве объекта заимствования Конвенцию о защите прав человека и его достоинства в связи с применением биологии и медицины 1997 г. и Дополнительный протокол к этой Конвенции 1998 г. о запрете клонирования человека. В равной мере новаторским является право на «хорошее управление» (ст. 41 Хартии); это право не было инспирировано предыдущими конвенциями и международными соглашениями, а стало результатом обобщения практики Суда сообществ. Можно также упомянуть и права меньшинств (запрет на дискриминацию по мотивам принадлежности к национальному меньшинству – ст. 21 Хартии); впрочем, это право опирается на Европейскую хартию о региональных языках и языках меньшинств 1992 г. и Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств 1995 г., как и на ст. 27 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.

Глава Хартии «Гражданство» в целом повторяет соответствующие нормы Договора о Европейском союзе и Договора о деятельности Европейского союза. Культурные и экономические права не занимают много места и не пользуются особым почетом в Хартии. Что же касается социальных прав, то им отведено несколько большее внимание, чем названным группам прав и свобод (они содержатся в главе «Солидарность»). Впрочем, право на забастовку и коллективные действия (ст. 28) уже было закреплено в Европейской социальной хартии и вытекает из

практики Европейского суда по правам человека. Что же касается статей о праве на получение трудящимися информации и на консультирование (ст. 27), на справедливые и надлежащие условия труда (ст. 31), о запрете детского труда и защите труда молодежи (ст. 32) и о защите семейной и профессиональной жизни (ст. 33), то все эти права были инспирированы соответствующими директивами Европейских сообществ. И приходится удивляться тому, что в Хартии не нашлось места для права трудящихся на получение задолженности с неплатежеспособного предпринимателя, которое закреплено в директиве 80/987 Европейского сообщества от 20 октября 1980 г. Правда, следует признать, что, несомненно, важным стало появление права на бесплатное пользование службой занятости (ст. 29) и на доступ к службам, имеющим общий экономический интерес (ст. 36). Что же касается прав на защиту окружающей среды (ст. 37) и на защиту потребителей (ст. 38), также содержащихся в главе «Солидарность», то эти права не могут быть в полной мере отнесены к разряду только социальных.

В заключение еще раз упомянем, что закрепленные в Хартии основные права и свободы носят достаточно ограниченный характер, в своем большинстве они относятся к так называемому классическому перечню прав и свобод (в советское время именно так он назывался). Такой перечень уже давно содержится в юридических актах и реализован во всех государствах – членах ЕС. Скажем еще раз, что социально-экономические права в Хартии зафиксированы явно недостаточно. Их регулирование относится к числу самостоятельных актов, принятых до выработки Конституции Евросоюза⁹.

Лиссабонский договор установил систему органов Союза, которая в принципе повторяет уже существующую, хотя в нее и внесены достаточно серьезные изменения. Этим актом сильно изменена процессуальная схема принятия решений с тем, чтобы интегрировать в нее национальные парламенты. Специальный протокол о роли национальных парламентов (помещен ниже) указывает способы участия национальных парламентов в этом процессе. В Протоколе специально подчеркивается, что «Европейский парламент и национальные парламенты устанавливают единую организацию и эффективное и регулярное развитие межпарламентского сотрудничества внутри Союза» (ст. 9).

9. Подробнее см.: *Маклаков В.В.* Права человека и гражданина в Европейском союзе. Справочник. М.: ИНИОН, 2006.

В соответствии с Лиссабонским договором Европейский парламент и совместно с Советом осуществляет законодательные и бюджетные функции, приобрел качественно новое значение. Ему принадлежат функции политического и консультативного контроля в соответствии с условиями, предусмотренными Договорами.

Численный состав Европарламента в очередной раз изменился. Если его состав после введения прямых выборов в 1979 г. постепенно увеличивался с присоединением новых государств-членов, достигнув 785 членов при вступлении Лиссабонского договора в силу, то впоследствии, после ближайших выборов после вступления в силу Договора, его состав будет ограничен 750 депутатами плюс Председатель. Представительство государств-членов определяется по дегрессивной пропорциональной системе, т.е. системе неравного представительства: один депутат от Люксембурга представляет в настоящее время 72 тыс. граждан, тогда как от ФРГ – 829 тыс., от Италии – 662 тыс., а от Швеции – 402 тыс. Согласно ст. 14 Договора о Европейском союзе минимальное представительство страны определено в шесть парламентариев, а максимальное – в 96. Минимальным числом мест обладают Эстония, Кипр, Люксембург и Мальта (по пять депутатов). Максимальным представительством – только ФРГ. Перераспределение мест может быть изменено по решению Европейского совета, принимающего решение единогласно, по инициативе Европейского парламента и с его одобрения, но при соблюдении названных принципов, т.е. общей численности и максимального и минимального представительства.

Депутаты Европейского парламента, как и раньше, избираются всеобщим прямым, свободным и тайным голосованием по странам на 5 лет.

Неодинаковое представительство от численности населения государств-членов, на первый взгляд, представляет нарушение принципа равенства; однако на такое распределение мест государства-члены пошли вполне умышленно с учетом характера работы Европарламента. Завышенное представительство от малых стран должно способствовать развитию плюралистической политической системы в этих странах; кроме того, в Европейском парламенте депутаты образуют фракции не по принципу представительства от государств, а на партийной основе. Другими словами, во фракции входят депутаты от разных стран, придерживающиеся одной и той же политической ориентации, что «размывает» установленное дегрессивное представительство.

Лиссабонский договор придал новую роль и значение полномочиям Европарламента. Прежде всего, этот орган стал избирать Председателя Еврокомиссии по предложению Европейского совета. Европарламент стал обладать инициативой по пересмотру Лиссабонского договора, как и правительства государств-членов и Комиссия. Европарламент получил равные права с Европейским советом по принятию бюджета организации (ст. 314 Договора о деятельности Европейского союза). К его ведению добавилась сорок одна новая сфера действий Союза, в которых этот орган законодательствует в соответствии с обычной законодательной процедурой. Среди других полномочий, приобретших «усиленный» характер по сравнению с ранее действовавшими нормами отметим: право инициативы и «последнего слова» при создании комиссий по расследованию (ст. 226 Договора о деятельности ЕС); участие в установлении системы собственных ресурсов Союза (ст. 311 этого же акта); участие в принятии мер по расширению прав, связанных с гражданством (ст. 25 этого же Акта) и некоторые другие полномочия.

В правовом положении других органов Евросоюза произошли существенные изменения. Фактически, но не юридически существовавший Европейский совет получил официальный статус; в его состав входят главы государств или правительств государств-членов, Председатель этого Совета и Председатель Комиссии. В работе Совета участвует Высокий представитель Союза по международным делам и политике безопасности. Европейский совет дает Союзу необходимые импульсы для его развития и определяет его направления развития и приоритеты в общей политике. Совет не осуществляет законодательных функций; он собирается дважды в полугодие его Председателем.

Пост Председателя Совета впервые был учрежден Лиссабонским договором. Это лицо избирается квалифицированным большинством голосов Совета на два с половиной года с правом одного переизбрания. В его обязанности входит: председательствование и руководство деятельностью Совета, обеспечение подготовки и преемственности последнего; приложение усилий для достижения сплоченности и консенсуса в Европейском совете; представление в Европейский парламент доклада о работе каждого из заседаний Европейского совета. Председатель Европейского совета на своем уровне и по своей должности обеспечивает внешнее представительство Союза по вопросам, относящимся к внешней политике и совместной безопас-

ности, не затрагивая при этом компетенции Верховного представителя по международным делам и политике безопасности.

Еще одному органу Союза – Совету совместно с Европейским парламентом принадлежат законодательные и бюджетные функции, а также функции по определению политики и координации при соблюдении условий, установленных Договорами. Совет включает по одному представителю от каждого государства-члена на министерском уровне для каждого из его подразделений; другими словами, существует несколько советов по отдельным отраслям деятельности. Совет разделяется во время каждой своей сессии на две части – на Совет, рассматривающий законодательные акты Союза, и Совет, рассматривающий незаконные акты Союза.

Кроме того, Лиссабонский договор предусмотрел существование двух образований Совета – Совета по общим делам и Совета по международным делам (п. 6 ст. 16 Договора о Европейском союзе).

Исполнительный орган Союза – Комиссия – до 2014 г. будет включать по одному члену от каждого государства. Однако согласно Лиссабонскому договору с 1 ноября 2014 г. состав Комиссии будет соответствовать двум третям общего числа членов Союза; таким образом, в Союзе, включающем 27 государств, Комиссия будет состоять из 18 членов или, другими словами, каждая страна будет участвовать в двух составах Комиссии из трех на основе равноправной ротации.

Специально учрежденный Высокий представитель по международным делам и политике безопасности, назначаемый Европейским советом квалифицированным большинством голосов по согласованию с Комиссией, должен проводить внешнюю политику и политику безопасности Союза. Своими предложениями он способствует разработке вопросов в отношении этой политики и проводит ее в жизнь. Верховный представитель председательствует в Совете по международным делам; он является одним из вице-председателей Комиссии. Находясь в Комиссии, это лицо несет ответственность за внешние отношения и координацию других аспектов внешних действий Союза.

Достаточно подробно в Лиссабонском договоре отражен статус и консультативных органов – Экономического и социального комитета и Комитета по делам регионов.

Судебные полномочия в Союзе возложены на Суд правосудия Европейского союза, который включает Суд правосудия (La Cour de justice), Трибунал и специализированные трибуналы. В Суд правосудия

дия входят по одному судьё от каждого государства-члена. Ему помогают генеральные адвокаты (*avocats généraux*). Трибунал же включает, по меньшей мере, одного судьё от каждого государства-члена.

Названные учреждения были созданы при образовании Европейских сообществ; впоследствии они претерпели значительные трансформации, а Лиссабонский договор еще раз подтвердил их статус с изменениями. Договор, однако, включил в институциональную систему Союза нескольких новых «актеров». Как уже кратко упоминалось в начальной части этой вступительной статьи, новое значение в институциональном механизме приобрели национальные парламенты государств – членов Союза. Согласно ст. 12 Договора о Европейском союзе они активно содействуют нормальной (*bon*) деятельности Союза; статья перечисляет шесть сфер, указывающих на усиление роли этих учреждений. Отныне они напрямую связаны с учреждениями Союза, а не действуют через «брюссельские бюро», осуществлявшие функции связи.

В соответствии с новыми положениями Лиссабонского договора возросла роль национальных парламентов в соблюдении принципов субсидиарности и соразмерности, лежащих в основе деятельности органов Европейского союза. Участие национальных парламентов в этой деятельности закреплено двумя протоколами – Протоколом о роли национальных парламентов в Европейском союзе и Протоколом о применении принципов субсидиарности и соразмерности. Усиление роли парламентов государств-участников ЕС обеспечивается прямым направлением актов и проектов национальным парламентам (документы Комиссии, программы законодательных работ, проекты законодательных актов, разного рода инициатив государств-членов, инициатив Европейского парламента, запросов Суда правосудия и Центрального европейского банка, Европейского инвестиционного банка и других актов). Сами национальные парламента могут посылать свои заключения разного характера, в том числе выражающие несогласие с представляемыми актами Союза, в Комиссию, которая обязана рассматривать и учитывать эти заключения. Кроме того, согласно Протоколу о применении принципов субсидиарности и соразмерности (ст. 8) возможно обжалование в Суд правосудия Союза каких-либо актов законодательного характера на основании нарушения названных принципов. Такую жалобу государство – член Союза может представить от имени национального парламента или от какой-либо палаты этого парламента. Национальные парламента

получили еще некоторые возможности влиять на деятельность Европейского союза. В частности, они информируются при присоединении к Союзу новых членов и могут требовать сообщения им условий присоединения (ст. 49 Договора о Европейском союзе), извещаются об изменениях проектов Договоров (п. 2 ст. 48 этого же Договора) и в некоторых других случаях.

Лиссабонский договор изменил систему принятия решений в Европейском совете и в Совете, усложнив ее. Были установлены разные число голосов и численность населения при принятии решений до 1 ноября 2014 г., между 1 ноября 2014 и 31 марта 2017 г., и после 31 марта 2017 г. В последнем случае решения принимают по меньшей мере 55% государств-членов, представляющих не менее 65% населения ЕС.

В Договоре было значительно расширено поле применения совместных решений с помощью обычной законодательной процедуры, при которой Европейский парламент выступает наравне с Советом. Это расширение значительно увеличило полномочия Европарламента; с применением названной процедуры и Европарламент и Совет стали законодательствовать в 27 областях. К прежним областям (внутренний рынок, экономическое управление ЕС, юстиция и внутренние дела, Суд правосудия, европейский бюджет, торговые договоры, сельское хозяйство и др.) добавились новые компетенции – спорт (ст. 165 Договора о деятельности Союза), интеллектуальная собственность (ст. 118 того же Договора), административное сотрудничество (ст. 197 этого же Договора), меры по использованию евро (ст. 133 этого же Договора), энергия (ст. 194 Договора) и др.

В Договоре уточнено распределение компетенции между Союзом и государствами-членами. Она стала разделяться на три вида: исключительную компетенцию Европейского союза и разделенную компетенцию между Союзом и государствами-членами. И согласно ст. 4 Договора о Европейском союзе «Любая компетенция, не принадлежащая Союзу, принадлежит государствам-членам».

Исключительная компетенция – это области, в которых только Союз имеет право законодательствовать и принимать обязательные акты юридического характера; государства-члены могут вмешиваться в эту компетенцию только в случае делегирования им этих сфер органами Союза. К этой компетенции относятся важнейшие области, для осуществления которых был создан Европейский союз (финансо-

вая политика, общая торговая политика, таможенный союз, сохранение биологических ресурсов моря при реализации политики в сфере рыбной ловли и некоторые другие).

Разделенная компетенция (*les compétences partagées*) означает, что Союз и государства-члены имеют право законодательствовать и принимать юридически обязательные акты, но государства-члены могут осуществлять такую компетенцию только в той мере, в какой она не используется Союзом. К такой компетенции относится социальная политика, как она определена Договором о деятельности Европейского союза, сельское хозяйство и рыбная ловля, окружающая среда, защита прав потребителей, транспорт, трансевропейские пути сообщения, энергия, пространство свободы, безопасности и справедливости, некоторые области исследований сферы гуманитарной помощи и др.

Наконец, Лиссабонский договор выделил в отдельную компетенцию действия по проведению мероприятий для оказания поддержки, координации или дополняющие действия государств-членов. Области таких действий, имеющих европейскую направленность (*finalité*) обозначены: охрана и улучшение здоровья людей; промышленность; культура; туризм; образование; профессиональное обучение; вопросы, относящиеся к молодежи и спорт; гражданско-правовая защита (*la protection civile*); сотрудничество в административной области. При этом, однако, согласно п. 5 ст. 2 Договора о деятельности Европейского союза юридически обязательные акты Союза, принятые для реализации названных действий, не могут включать гармонизацию законодательных и регламентарных положений государств-членов.

Лиссабонский договор выделяет два вида компетенции, в которых устанавливаются особые правила их реализации. Первый вид – экономическая политика и политика занятости, при проведении которой государства-члены координируют свою экономическую политику в рамках Союза. В этих целях Совет принимает меры, в частности, для установления основных направлений в этой политике (ст. 5 Договора о деятельности Союза). Второй вид – компетенция при проведении политики в области международных дел и общей безопасности, включая постепенное определение (*la definition progressive*) политики в области совместной обороны (п. 4 ст. 2 этого же Договора).

Несомненно, что тщательное распределение различных сфер деятельности между Европейским союзом и государствами-членами

способствует улучшению функционирования как органов Союза, так и органов государств-членов.

Для реализации решений Договор о деятельности Европейского союза (с. 288) установил виды актов, обладающих различной юридической силой, издающиеся учреждениями Союза. Ими стали: регламенты, директивы, решения, рекомендации и заключения.

Уже говорилось, что юридической формой Европейского союза является продвинутая конфедерация. Можно сказать, что это конфедерация нового типа. Европейский союз и существовавшее ранее Европейские сообщества значительно «переросли» традиционные конфедеративные рамки, которыми ограничивались такие образования в XVIII–XIX вв. или в первой половине XX в. (обычно оборона и внешние сношения). На это указывает деятельность Союза и Сообщества в экономической и финансовой сфере, а также в области здравоохранения, транспорта, образования, политики, промышленности, энергии и др. Постепенно нарастает компетенция Союза во внешнеполитической области. Европейский союз стал заметным «игроком» на мировой политической арене.

Что же касается влияния Союза на внутреннюю и внешнюю политику государств-членов, то сказать, что это влияние огромно, равноценно отсутствию ответа. Ряд издаваемых раньше Европейскими сообществами, а теперь Европейским союзом актов (директивы) имеют непосредственное применение в государствах-членах. При этом нельзя не указать на объем деятельности этой организации в экономической и финансовой сфере; $\frac{4}{5}$ всех решений в этих сферах в государствах-членах издается на основе европейских норм.

После образования Сообществ и создания Европейского союза страны-участницы в принципе сохранили свой суверенитет (они могут выйти из этой международной организации, свободны в установлении государственного бюджета, выборе финансовой системы, самостоятельно входят в международные организации и т.д.), хотя и вынуждены считаться с требованиями Европейского союза в областях, переданных в его ведение.

Сам факт участия сначала в Сообществах, а затем в Европейском союзе оказывает влияние на многие отрасли национального права каждой страны, особенно на торговое, банковское, таможенное, а в более широком плане – экономическое право. Затрагивается при этом и конституционное право. Условно можно выделить две сфе-

ры воздействия права Сообществ на конституционное право: а) непосредственное, влияющее на правовые отношения внутри страны; б) косвенное – когда государственно-правовые институты страны вынуждены считаться с требованиями Союза (например, при выработке правительством и парламентом бюджета и др.).

В свою очередь, право Союза должно учитывать национальное право государств-участников, а принимаемые его органами решения – влиять или взаимодействовать с решениями национальных органов государственной власти. Основой для решения этих проблем служат соответствующие положения Конституций и внутренних законодательных актов участников, о чем говорилось во вступительной статье к сборнику. В конституционных и законодательных положениях закрепляются легальные возможности для того, чтобы право Союза обладало преимущественной силой по сравнению с национальным правом. Иными словами, право Союза приобрело наднациональный характер и имеет общие, т.е. одинаковые, условия для применения во всех государствах – членах Сообществ. Юридические нормы, вырабатываемые Союзом, заменили в национальном праве те сферы, которые отнесены к компетенции Союза.

Участие государств в Европейском союзе, несомненно, оказывает влияние на состав правительств, внутреннюю структуру министерств, приводит к расширению деятельности органов исполнительной власти. Членство в Евросоюзе затрагивает министерства промышленности, сельского хозяйства, торговли, транспорта, центральные плановые органы, и др., как и деятельность внутригосударственных органов общеэкономического регулирования – министерства финансов, центральные банки и министерства иностранных дел.

Несомненно, деятельность Европейского союза воздействует на многие элементы национальных политических систем стран-участниц, в том числе на политические партии, предпринимательские объединения, профсоюзы. Работа этих организаций, как известно, всегда связана с государственно-правовыми институтами. Названные организации вынуждены считаться с новым, наднациональным уровнем принятия решений. Для этих целей они учредили свои объединения на европейском уровне. С другой стороны, в Европейском союзе создан специальный орган – Экономический и социальный комитет для представительства интересов различных социальных групп каждой из стран-участниц. Обладающий консультативной компетенцией, он

включает представителей различных групп экономической и социальной деятельности, в частности представителей производителей, земледельцев, работников транспорта, трудящихся, коммерсантов и ремесленников, лиц свободных профессий и представителей других общественных интересов.

Реалии сначала Европейских сообществ, а затем Европейского союза заставили политические партии разных стран учредить свои «одноцветные» конфедерации, действующие на территории сразу нескольких государств. Существование Европейского парламента оказывает влияние и на сами политические партии, до его возникновения действовавшие только в пределах своих государственных границ. Более того, как только Европарламент стал избираться путем прямых выборов, это обстоятельство стало катализатором для активизации политических сил. Партии получили еще одну возможность для расширения своей деятельности, стали участвовать в избрании членов Европарламента, выдвигая свои партийные списки, проводя предвыборную агитацию и т.д. Партии участвуют в работе этого органа главным образом не на национальной, а на партийной основе: фракции (парламентские группы) объединяют членов по схожести их политических воззрений. Деятельность фракций в этом органе должна привести к большей однородности программ политических партий разных стран, входящих в их состав, во всяком случае, по вопросам, переданным в ведение Европейского союза. После выборов 14 июля 2009 г. в Европарламенте было образовано восемь фракций. Регламентом Европарламента установлен также минимальный состав фракции, дающий ей возможность конституироваться. Фракции образуются от так называемых европейских партий. Европейские партии комплекуются из числа членов партий, в которые входят члены партий в странах, со схожими политическими взглядами. До июня 2009 г. для образования фракции в Европарламенте нужно было 20 депутатов от четырех государств-членов. С июля 2009 г. после европейских выборов нужно по меньшей 25 депутатов от четверти государств-членов (т.е. от семи государств). Депутат может быть членом только одной фракции. В то же время депутаты могут не входить во фракции; они называются «неприсоединившимися». Другими словами, поощряется образование многонациональных фракций. Впрочем, учредители Европейского союза придали политическим партиям весьма широкое значение: «Политические партии на европейском уровне содействуют форми-

рованию европейского политического сознания и выражают волю граждан Союза» (п. 4 ст. 10 Договора о Европейском союзе).

Лиссабонский договор стал важной и новой вехой на пути европейской экономической, социальной и отчасти политической интеграции. С населением в 469 млн человек, со своей международной валютой, занимающий первое место в мире по импорту продукции, и с огромными инвестиционными возможностями, Европейский союз превратился в организацию первого плана в современном мире.

Часто задается вопрос, что станет с этой международной организацией в будущем. Не превратится ли она в Соединенные Штаты Европы, т.е. в государство с федеративной формой правления. По нашему мнению, в ближайшем будущем этого не следует ожидать. Одно дело участвовать в интеграционных процессах и развивать свое народное хозяйство в условиях, установленных договорами о Европейском союзе, и совсем другое дело, когда речь идет о политическом объединении. Народы различных стран Европы обладают исторической памятью; жители многих стран не пылают любовью к народам других государств вследствие многочисленных войн и других обстоятельств в прошлом (войны между Германией и Францией, между Великобританией и Германией; оккупация Германией Польши и зверства нацистов на ее территории и т.д.); эти и другие обстоятельства не способствуют политическому объединению. Трудно, например, представить, что Парламент Великобритании – «мать всех парламентов» – в результате объединения мог бы превратиться в парламент субъекта федерации Соединенных Штатов Европы. Вероятно, в дальнейшем будет происходить медленная эволюция в каких-либо областях экономической, социальной и политической жизни государств – членов ЕС. В настоящее время, например, существуют предложения о создании небольшого воинского контингента вооруженных сил ЕС.