

А.А. Абалкина*

Процесс принятия Конституции ЕС

19 апреля 2005 г. парламент Греции одобрил проект единой европейской конституции. В пользу него проголосовали 268 парламентариев, 17 высказались против, 15 депутатов воздержались. Таким образом, Греция стала шестой страной Евросоюза, ратифицировавшей конституцию ЕС.

До этого Литва, Венгрия, Словения и Италия утвердили ее по итогам голосования в парламенте. В этих странах Конституция была принята практически единогласно: не менее 80% голосов было отдано за основной европейский закон. В Испании в феврале был проведен референдум, по итогам которого $\frac{3}{4}$ испанцев высказались за европейскую конституцию.

До конца 2005 г. большинство стран ЕС намерены рассмотреть вопрос о ратификации конституции. Однако Великобритания заявила, что в этой стране референдум по конституции пройдет в последнюю очередь.

Таблица 1

Утверждение Конституции в странах ЕС

Страна	Способ утверждения	Дата состоявшегося утверждения	Дата планируемого утверждения	Итоги голосования
Австрия	Парламент		11, 12, 25 мая 2005 г.	
Бельгия	Парламент		май 2005 г.	
Венгрия	Парламент	21 декабря 2004 г.		За - 304 голоса, против - 9.
Великобритания	Референдум		6 мая 2006 г.	
Германия	Парламент		12, 27 мая 2005 г.	
Греция	Парламент	19 апреля 2005 г.		За - 268 парламентариев, 17 - против, 15 - воздержались.
Дания	Референдум		27 сентября 2005 г.	

* Младший научный сотрудник Центра проблем интеграции ИМЭПИ РАН.

Страна	Способ утверждения	Дата состоявшегося утверждения	Дата планируемого утверждения	Итоги голосования
Ирландия	Референдум		октябрь 2005 г.	
Испания	Референдум	20 февраля 2005 г.		За - 76,7% испанцев, против- 17,3%. Явка составила 42%.
Италия	Парламент	6 апреля 2005 г.		За – 217 депутатов, против -16
Кипр	Парламент		9 мая 2005 г.	
Латвия	Парламент		середина 2005 г.	
Литва	Парламент	11 ноября 2004 г.		За - 84 голоса, против - 4, воздержались - 3. Не присутствовали 50 депутатов.
Люксембург	Референдум		10 июля 2005 г.	
Мальта	Парламент		июль 2005 г.	
Нидерланды	Референдум		1 июня 2005 г.	
Польша	Референдум		25 сентября 2005 г.	
Португалия	Референдум		9 октября 2005 г.	
Словакия	Парламент		июнь 2005 г.	
Словения	Парламент	4 февраля 2005 г.		За - 79 депутатов, 4 - против, 7 - воздержались.
Финляндия	Парламент		июль-август 2005 г.	
Франция	Референдум		29 мая 2005 г.	
Чехия	Неизвестно		Для референдума нужно принять новый закон. Референдум может состояться в июне 2006 г.	
Швеция	Парламент		Декабрь 2005 г.	
Эстония	Парламент		Конец 2005 г.	

Конституция ЕС вступит в действие в 2007 г. при условии ее ратификации всеми членами ЕС. Однако страны имеют право самостоятельно выбрать, каким образом ее

утверждать: на референдуме или голосованием в парламенте. Это во многом зависит от традиций и национального законодательства.

Референдумы пройдут в Великобритании, Дании, Ирландии, Испании, Люксембурге, Нидерландах, Польше, Португалии и Франции. Во всех остальных странах пройдут слушания в парламентах.

Не определилась со способом утверждения Конституции ЕС только Чехия. Для проведения референдума в этой стране должен быть принят новый закон. В случае его принятия, народное голосование по ратификации Конституции ЕС может состояться в июне 2006 г., т.е. по прогнозам, даже позже чем в Великобритании. Таким образом, Чехия намерена рассматривать вопрос об утверждении Конституции ЕС самой последней.

Решение о создании Конституции ЕС было принято на саммите ЕС в Ницце в 2000 г. Ее практическая разработка началась в 2002 г. под руководством бывшего президента Франции Валери Жискар д'Эстена, а уже в октябре 2004 г. она была подписана главами государств ЕС. Проект конституции формально был одобрен также Европарламентом в январе 2005 г.

Основной европейский конституционный закон стал результатом соглашений, принятых в рамках ЕС за последние полвека. Наиболее значимыми стали Римское Соглашение 1957 г., учредившее ЕЭС, и Маастрихтское Соглашение о создании ЕС, подписанное в 1992 г. Нынешняя конституция обобщает эти два документа. Однако ее проект содержит некоторые изменения за счет Соглашений, подписанных в Ницце (2000 г.) и Амстердаме (1997 г.).

Основная задача конституции состоит в обобщении и упрощении 5 предыдущих соглашений, а также во внесении изменений в деятельность институтов ЕС в связи с приемом новых членов.

Предполагается, что с вступлением в силу конституции ЕС в 2007 г. все предыдущие соглашения утратят силу. Исключение составляет договор, учреждающий Евроатом.

Конституция ЕС содержит 448 статей, разделенных на четыре раздела. Первый раздел посвящен общим вопросам, связанным с ценностями, целями, символикой, фундаментальными правами в Евросоюзе. Второй раздел содержит компетенцию институтов ЕС. Третий - основан на базовых положениях Римского договора. В этой части

конституции рассматривается политика Евросоюза в различных сферах. Четвертый раздел касается заключительных положений и порядка пересмотра основного европейского закона.

Тем не менее, принятие конституции в Европе вызывает ожесточенные дебаты, так как основной закон Европы предусматривает значительные изменения в устройстве ЕС. Так, Конституция предполагает введение поста Президента ЕС, который будет назначаться Евросоветом на срок 2,5 года, при этом его полномочия будут весьма ограничены. На сегодняшний день в Европейском Совете в течение 6 месяцев председательствует одна из стран ЕС.

Другое изменение будет касаться внешней политики стран ЕС. Предполагается учреждение поста министра иностранных дел. Он объединит задачи Высокого Представителя по общей внешней политике и политике безопасности и Комиссара по вопросам внешних отношений. На сегодняшний день эти посты занимают Хавьер Солана и Кристофер Паттен. Министр иностранных дел будет возглавлять Совет иностранных дел и в то же время являться членом Еврокомиссии.

Однако введение поста министра иностранных дел не предполагает делегирование функций по ведению национальной внешней политики стран ЕС. У стран Евросоюза сохранятся ведомства по иностранным делам. В функции министра иностранных дел будет входить представление Евросоюза на мировой арене. Однако европейский министр иностранных дел сможет выступать от имени ЕС только в случае достижения консенсуса со всеми странами-членами интеграционного блока.

В Конституции изменен также принцип «Одна страна - один комиссар». С 2014 г. количество комиссаров будет сокращено с 30 до 17 (причем в это число будут входить как Президент, так и министр иностранных дел).

Изменения в Европарламенте в основном произойдут в сторону увеличения его состава. Количество мест в Парламенте будет увеличено до 750 (сейчас 732). Конституцией устанавливается также минимальное и максимальное количество депутатов от страны: не менее 6, но не более 96.

Конституция наделяет дополнительными полномочиями Европарламент, который будет не только утверждать бюджет, но и заниматься проблемами гражданских свобод,

пограничного контроля и иммиграции, сотрудничества судебных и правоохранительных органов всех участниц Евросоюза.

На сегодняшний день решения в ЕС принимаются с согласия всех стран ЕС, что с принятием новых десяти членов вызывает некоторые трудности. В этой связи основной закон Европы упрощает механизмы принятия законопроектов. Конституция устанавливает т.н. принцип "двойного большинства". Во-первых, устанавливается квалифицированное большинство на уровне 55%. Во-вторых, должно выполняться следующее условие: эти 55% должны представлять не менее 15 стран и 65% населения ЕС. Таким образом, такие изменения лишают права вето отдельное государство ЕС.

Таблица 2

Население ЕС*

Страна	Население, млн. чел	Доля населения в ЕС-27, %
Германия	82,54	17,04
Франция	59,90	12,37
Великобритания	59,33	12,25
Италия	57,48	11,87
Испания	40,98	8,46
Польша	38,19	7,88
Румыния	21,71	4,48
Нидерланды	16,26	3,35
Греция	11,05	2,28
Португалия	10,48	2,16
Бельгия	10,40	2,15
Чехословакия	10,21	2,11
Венгрия	10,12	2,09
Швеция	8,97	1,85
Австрия	8,09	1,67
Болгария	7,80	1,61
Дания	5,40	1,11
Словакия	5,38	1,11
Финляндия	5,22	1,08
Ирландия	4,03	0,83
Литва	3,45	0,71
Латвия	2,32	0,48
Словения	1,99	0,41
Эстония	1,35	0,28

Страна	Население, млн. чел	Доля населения в ЕС-27, %
Кипр	0,73	0,15
Люксембург	0,45	0,09
Мальта	0,40	0,08
Всего	483,44	100 %

Источник: EurActiv: EU News, Policy Positions and EU Actors online.
www.euractiv.com.

* В таблице рассматриваются не только нынешние члены ЕС, но и готовящиеся к вступлению Болгария и Румыния. 13 апреля 2005 г. Европарламент проголосовал за интеграцию этих стран в ЕС с 1 января 2007 г., т.е. именно тогда, когда предполагается вступление в силу конституции ЕС.

Согласно приведенным данным, в большей степени получают возможность заблокировать законопроекты те страны, где наибольшая доля населения ЕС: Германия, Франция, Великобритания и Италия.

Тем не менее, у других стран ЕС все же сохраняется возможность заблокировать принятие решений в Евросовете. При этом любая страна-участница Евросоюза, не согласная с принятым решением большинства, имеет право изменить его при условии, что ее поддержат как минимум три других государства.

После принятия Конституции ЕС в Европарламенте странам-членам ЕС дается 2 года на ее ратификацию. В принципе Европейская Конституция должна вступить в действие с 1 января 2007 г. Однако ее принятие может столкнуться с противодействием в некоторых странах ЕС.

В настоящий момент наиболее вероятное голосование против конституции ожидается в Великобритании. В числе проблемных тем остается пакт о взаимной обороне, неприемлемый для Великобритании, так как подрывает основы НАТО.

Вызывает сомнение ратификация основного закона Данией, так как именно она в 1992 г. на референдуме отклонила принятие Маастрихтского соглашения. Такая же ситуация сложилась и в Ирландии, которая столкнулась с проблемой ратификации Ниццкого соглашения (2000 г.).

Скептически могут подойти к вопросу о ратификации конституции и новые члены ЕС. Комиссар ЕС Марго Валлстрем (Margot Wallstroem) отмечает, что в Чехии и Польше

часть населения и парламентариев безусловно зададутся вопросом, зачем менять только что подписанные европейские соглашения.

Враждебность по отношению к главному закону растет в Нидерландах и Франции, где жители этих стран должны будут определить судьбу единого закона ЕС на референдуме. В Нидерландах население недовольно иммиграционной политикой ЕС и интеграцией мусульманского сообщества. Такие же опасения растут и во Франции, которая обеспокоена правительственной поддержкой вступления Турции в ЕС.

Во Франции растет социальное недовольство также и по поводу изменений, связанных с введением 35-часовой рабочей недели и с европейской директивой, касающейся открытия рынка публичных услуг для восточноевропейских компаний, нанимающих дешевую рабочую силу.

Франция уже объявила, что референдум по конституции пройдет 29 мая 2005 г. По данным опросов населения на середину апреля 2005 г., 55% жителей проголосуют против нее. Такая ситуация вызывает необходимость проведения активных действий. В апреле Президент Франции Ж. Ширак провел теледебаты, посвященные Конституции, и выразил надежду, что французы в мае проголосуют за нее. Он отметил, что "не стоит смешивать вопросы о будущем Европы и вопросы текущей политики".

После практически единогласного голосования за конституцию в Литве, Венгрии, Словении, Испании и Италии, позиция Франции выглядит угрожающе для будущего главного закона ЕС. В Евросоюзе не разработан план действий, в случае если одна из стран в двухлетний срок не ратифицирует конституцию. В этой ситуации решать проблему будет Евросовет.

Безусловно, отклонение основного закона хотя бы в одной стране Евросоюза вызовет серьезный политический кризис в Европе. Однако европейские чиновники в большинстве своем уверены в единогласном принятии конституции во всех странах ЕС. Об этом говорит тот факт, что план действий в случае отклонения конституции так и не был предусмотрен.

По нашему мнению, вопрос о ратификации конституции и возможных последствий ее отклонения во многом является предметом спекуляций в мировых средствах массовой информации. В истории Евросоюза были случаи, когда ряд стран ЕС не поддерживал с

первого раза основополагающие договоры и соглашения в рамках интеграционного блока (Дания и Ирландия). Однако впоследствии позиция этих стран менялась.

В случае с конституцией многие страны намеренно поставили вопрос об утверждении конституции в 2005 г., чтобы иметь запас времени для проведения повторного голосования.

За более чем полувековую историю ЕС интеграция европейских стран сталкивалась со спорами и противоречиями, однако движимые единой целью интеграции они всегда могли находить компромисс. И на сегодняшний день скептицизм в отношении единого европейского закона связан в основном не с политикой, проводимой ЕС, а с внутренним экономическим курсом.