

© 2011 г. А.А. Синдеев

УДК 930

ПЕРВЫЙ ПРОЕКТ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНСТИТУЦИИ

После окончания Второй мировой войны представители европейского движения были убеждены, что Соединенные Штаты Европы будут построены в ближайшем будущем. Оптимизм был, в принципе, обоснован: удалось согласовать сразу два европейских договора (о Европейском объединении угля и стали (ЕОУС) и о Европейском оборонительном сообществе (ЕОС). Договоры о ЕОУС и ЕОС привлекают внимание многих исследователей [1, 2, 3, 4], а проект первой европейской конституции практически неизвестен [5]. Вряд ли имело какой-либо смысл обращаться к его анализу, если бы не одно обстоятельство: современное политическое развитие Евросоюза – пусть и медленно – идет по пути, предложенному в этом проекте. Следовательно, прошлые разработки активно используются политиками, хотя ссылки на них не происходит. Знакомство с данным проектом призвано, таким образом, понять возможные пути развития наднациональной государственности в рамках Евросоюза.

В сентябре 1951 г. Р. Шуман, министр иностранных дел, заявил, что Франция вместе с инициативами по ЕОУС и ЕОС готова сделать третий шаг – создать наднациональный политический орган. Несколько недель спустя он уточнил, что считает целесообразным обсудить вопрос о наднациональном политическом органе в Совете Европы. В конечном итоге, интеграционная шестерка (Франция, ФРГ, Италия и страны Бенилюкса) приняла решение об образовании комиссии по подготовке проекта договора о Европейском политическом сообществе (ЕПС, европейской конституции). Работу комиссии возглавил руководитель фракции ХДС/ХСС в бундестаге Г. фон Брентано. Параллельно с комиссией фон Брентано Нидерланды 24-25 февраля 1953 г. на конференции министров иностранных дел в Риме потребовали соединить политическое сообщество и экономическую интеграцию. В противном случае правительство Нидерландов не было готово представлять проект евро-

пейской конституции в парламент. Впрочем, и другие страны шестерки – за исключением Франции – в мягкой форме дали понять, что не стали бы возражать, если Политическое сообщество получило бы экономическую основу.

10 марта 1953 г. комиссия Г. фон Brentано завершила работу и представила проект конституционного договора [6]. Он предусматривал создание наднационального сообщества (ст. 1). Согласно ст. 2 «целями и задачами» ЕПС признавалась политика, которая должна была: «способствовать защите прав человека и основных свобод в государствах-членах»; «способствовать защите государств-членов от любой агрессии»; «гарантировать координацию внешней политики... в вопросах, которые затрагивают стабильность, безопасность или благополучие Сообщества»; содействовать расширению экономической деятельности; повышению занятости и жизненного стандарта. Сообщество брало на себя обязательство работать в тесном контакте с национальными органами власти. Данное обязательство изменяло наднациональный характер Сообщества. Оно, конечно, признавалось де-юре наднациональным, но его наднациональность и суверенитет не должны были ущемлять суверенитет национальных государств в рамках полномочий, которые у тех оставались. Ст. 9 определяла органы Сообщества. К ним относились: парламент; Европейский исполнительный совет; Совет национальных министров; Судебная палата; Экономический и социальный совет. Что касается парламента, то следует заметить следующее: он имел право принимать законы, рекомендации, вносить предложения. Он должен был выполнять контрольные функции по отношению к Европейскому исполнительному комитету. Парламент был двухпалатным, обе палаты имели одинаковые права. Первая палата (ст. 11) состояла из избранных на основе прямых выборов сроком на пять лет депутатов; вторая – из сенаторов. Общие принципы прямых выборов депутатов: число мандатов в отдельном государстве-члене не менее 12, но не более 70; равное число депутатов избиралось от Германии, Италии и Франции. Впрочем, французы получили дополнительные места для заморских департаментов (ст. 15 § 3). Сенаторы избирались на пять лет национальными парламентами по процедуре, установленной в каждом государстве-участнике (ст. 23 § 1).

Европейский исполнительный совет (ст. 27–34) – своеобразное правительство Сообщества. Сенат выбирал председателя Совета тайным голосованием и

простым большинством членов. Председатель, или президент Совета, назначал других членов Совета, министров Европейского сообщества. Предполагалось, что от одного государства не могло быть более двух членов в Совете. Уход в отставку «правительства» мог последовать при условии, что тому будет вынесен вотум недоверия нижней палатой парламента или сенатом. Если сам Совет обращался за доверием, но не получал его, то результатом также являлась отставка. Вотум недоверия, вынесенный сенатом, должен был сопровождаться избранием нового президента. Для вынесения вотума недоверия нижней палатой были необходимы 3/5 голосов. Президент Совета имел право при согласии нижней палаты и Сената снять любого члена Совета.

Совет получил право выпускать следующие нормативно-правовые акты: обязательные во всех частях решения; обязательные в отношении целей рекомендации с факультативными путями достижения указанных целей; необязательные замечания. В Римских договорах 1957 года нормативно-правовые акты сохранились в том же виде. Задача Совета национальных министров (ст. 35–37) состояла в согласовании деятельности национальных правительств. Каждое государство направляло одного члена правительства. Судебная палата (ст. 38–49): предусматривался единый суд для ЕОУС, ЕОС. Максимальное число судей – 15. Судьи выбирались Исполнительным советом из двойного списка кандидатур. Решение о составе Суда принималось Советом по согласованию с Сенатом. Каждое государство-участник ЕПС имело право предложить трех кандидатов. Судьи назначались на девять лет с правом повторного избрания. Судебная палата должна была отвечать за применение и толкование конституционного договора, решение спорных вопросов.

Экономический и социальный комитет – совещательный орган при Европейском исполнительном совете и Парламенте. По их требованию он мог высказывать аргументированную позицию. Ст. 51 предусматривала, что в случае образования подобного органа в Совете Европы, Экономический и социальный комитет ЕПС превратился бы в отдел данного органа Совета Европы, сохранив по ряду вопросов самостоятельность. Этот факт свидетельствует о том, что к 1953 году еще имеется желание выстроить мосты между различными европейскими организациями, как конфедеративного, так и федеративного толка. В своей законотворческой деятельности обе палаты должны были принимать решения простым большинством

голосов. Что касается финансовой стороны ЕПС, то Сообщество могло иметь собственные доходы, а также получать взносы государств-членов. Конституционным договором предусматривалась возможность ассоциации в ЕПС через специальные договоры и соглашения.

Наиболее спорную часть текста договора представляли положения об экономических полномочиях ЕПС: в ст. 82–87 Сообщество получало возможность по истечению первого года приступить к строительству Общего рынка (пространства свободного движения товаров, услуг, людей и капитала). В течение пяти лет для всех необходимых мероприятий должен был действовать принцип единогласия, затем при принятии решений достаточно было бы простого большинства, если Сенат 2/3 голосов также голосовал бы за принятое решение. Конституционный договор 1953 года – последний значимый проект послевоенного европейского движения. Министры иностранных дел стран ЕОУС, которым был направлен данный проект, фактически отказались его обсуждать на заседании в Люксембурге. Спустя два месяца, 11 мая 1953 года, и за день до начала двухдневной конференции в Париже министров иностранных дел, канцлер К. Аденауэр встретился с премьер-министром Франции Мейером. Их беседа происходила в тот день, когда было обнародовано заявление Черчилля о созыве конференции трех западных союзников для проверки возможности решения германского вопроса в духе восточного Локарно. Аденауэру нужно было выработать общую позицию с французами; поэтому он согласился с их концепцией ЕПС: никакого несогласованного национальными государствами расширения полномочий в ходе деятельности Сообщества. Бельгийцы и голландцы в очередной раз дали понять, что не поддержат ЕПС без продолжения экономической интеграции. В мае 1953 г. был найден компромисс: 12 июня должна открыться конференция экспертов в Риме. Затем 10 июля министры иностранных дел членов ЕОУС собрались бы в Гааге и заслушали бы доклад о работе конференции экспертов. Правительственные кризисы в Италии и во Франции не дали возможности придерживаться утвержденного плана.

Тема ЕПС была обсуждена министрами иностранных дел интеграционной шестерки только 7 августа 1953 года в Баден-Баден. Там было принято решение сначала созвать конференцию экспертов 22 сентября 1953 года в

Риме; а затем спустя месяц организовать встречу министров иностранных дел в Гааге. Из коммюнике конференции в Баден-Бадене: 1) необходимо создать Сообщество суверенных государств, которое должно основываться как на уже существующих договорах, так и на новых; 2) Сообщество должно оставаться открытым для всех государств; 3) Сообщество должно включить в себя ЕОУС и ЕОС. Главная цель ЕПС – создание Общего рынка; 4) организационная структура должна строиться на принципах политического и демократического контроля. Примером чему служит избрание одной из палат [7].

22 сентября 1953 г. в Риме позиции сторон выглядели следующим образом: французы высказались за то, чтобы рассматривать текст договора от 10 марта 1953 года только как возможный, но не базисный; немцы, наоборот, настаивали на принципиальной согласии с текстом комиссии Г. фон Брентано; относительно принципов организационной структуры голландцы и французы оказались едины: по их мнению, дополнительный наднациональный исполнительный орган не нужен, так как он все равно не получил бы новых прав. Если необходимо развивать экономическую интеграцию, то следует создать третье сообщество – экономическое; с точки зрения немцев и итальянцев, исполнительный орган в рамках ЕПС целесообразен. Только через две недели юристам с большим трудом удалось согласовать текст доклада экспертов. В нем предлагалось, чтобы Европейское политическое сообщество стало сообществом суверенных государств. Стороны согласились с наличием в организационной структуре Суда и двухпалатного парламента. Сенат должен был остаться палатой государств. По другим вопросам компромисса достигнуть так и не удалось.

По желанию правительства Нидерландов конференция министров иностранных дел началась не 20 октября, а 26 ноября 1953 года. 26–28 ноября 1953 года в Гааге Нидерланды представили официальную позицию: нужно, по их мнению, взять паузу и предоставить еще раз возможность специальному комитету попытаться согласовать спорные вопросы. Такое решение министры иностранных дел стран ЕОУС, в конце концов, и приняли. Новый комитет получил поручение до 15 марта 1954 года подготовить доклад. Министры собирались его проверить 30 марта 1954 года в Брюсселе. В январе 1954 года французская сторона приостановила свое участие в комитете экспертов, ограничившись наблюдением за его работой. 24 марта

1954 года было объявлено о переносе конференции министров иностранных дел в Брюсселе. Инициатива по переносу исходила также от Франции. С того времени проект ЕПС больше не рассматривался [8]. Основная идея конституционного договора 1953 г. – защита прав и свобод человека. Разработчики отказались от федеративной идеи; в ЕПС произошло усиление конфедеративных элементов. Последующие дискуссии правительств свидетельствовали о том, что указание на «суверенный» характер Сообщества рассматривалось ими в качестве чего-то революционного. В то же самое время в 1953 г. удалось выработать компромиссный подход к европейскому уровню власти. Главными чертами его являлись: убеждение, что конституция – наиболее приемлемый вариант для закрепления передаваемых национальными государствами прав и поддержания правовой рамки; установка на то, что наднациональные органы должны действовать в контакте с национальными органами власти; идея о том, что необходим двухпалатный парламент, представляющий интересы государства и гражданского общества. Сенат в варианте последующих Римских договоров потерял свою значимость и был окончательно заменен Советом министров, который эксперты рассматривали в качестве своеобразной палаты государств; утверждение, что на наднациональном уровне следует иметь сильный исполнительный орган власти (Совет, Комиссию и т.п.). В тех же Римских договорах обязательность выполнения решений данного исполнительного органа, предложенная в 1953 г., сохранилась; фиксация того, что корпоративизм – существенный, но не самостоятельный элемент организационной структуры. С тех пор Экономический и социальный комитет представлен именно в форме, предложенной комиссией Г. фон Brentano; понимание того, что наднациональный уровень – вспомогательной в той мере, в какой он помогает существованию национального государства.

Слишком мало обращается внимание на то, что в основе европейской цивилизации – идея права. Речь в рассмотренном выше проекте шла не о предложениях, а о юридическом тексте, имеющим собственную логику. После окончания Второй мировой войны европейцы получили шанс изменить представление о государстве и государственности в Европе. Несмотря на сложности и ряд неудач, им это удалось. К достижениям относится то, что был предложен и «запущен» правовой механизм эволюции государственных

структур. С того времени национального государства в прежнем виде в Западной Европе не существует.

Опыт Западной Европы показывает, что задолго до появления глобализации и политологических утверждений об умевшем место кризисе национального государства, ограниченности его возможностей, были приняты меры, которые сознательно вызывали подобное глобализационное развитие, подобный «кризис». Следовательно, опасности глобализации и кризиса национального государства применительно к странам, участвующим в европейской интеграции, нужно рассматривать под иным углом зрения: глобализация как вызов для последующей реализации идей из интеллектуального багажа 1950-х годов. Поразительно, что все основные подходы к западноевропейской/европейской интеграции были выработаны в 1953 году. Конкретизирую данный тезис: ничего принципиально нового в последующем создано не было, происходила реализации идей прошлого.

Без рассмотрения истории начальных этапов интеграции вряд ли удастся до конца понять ее характер. Более того, теперешняя интеграция в Европе – это возвращение к основным положениям прежних интеграционных проектов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Европейский Союз: прошлое, настоящее, будущее: Документы Европейского Союза. Т. 1: Договоры, учреждающие Европейские сообщества. М., 1994.
2. Ильин Ю.Д. Лекции по истории и праву Европейского Союза. М., 2002.
3. История европейской интеграции (1945-1994). М., 1995.
4. Шемятенков В.Г. Европейская интеграция. М., 2003.
5. Сиджански Д. Федералистское будущее Европы: От Европейского сообщества до Европейского союза. М., 1998.
6. Entwurf eines Vertrages über die Satzung der Europäischen Gemeinschaft/Europäische Politische Gemeinschaft // Schwarz J. (Hg.): Der Aufbau Europas: Pläne und Dokumente; 1945–1980, Bonn, 1980.

7. Siegler H. Dokumentation der Europäischen Integration, 1946–1961. Bonn, 1961.
8. Синдеев А.А. История западноевропейской интеграции: Начало (1947–1957). М., 2011.

Институт Европы РАН

14 июня 2011 г.
