

**СУЛИМСКИЙ Сергей Викторович**

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ  
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА  
ПОСЛЕ АМСТЕРДАМСКОГО ДОГОВОРА**

Специальность 12.00.10 – Международное право.  
Европейское право

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

**Москва - 2003**

Диссертация выполнена на кафедре международного права юридического факультета Российского Университета Дружбы Народов.

Научный руководитель -	доктор юридических наук, профессор Капустин А.Я.
Официальные оппоненты -	кандидат юридических наук Глотова С.В. доктор юридических наук, профессор Этин М.Л.
Ведущая организация -	Московская Государственная Юридическая Академия

Защита диссертации состоится 16 сентября 2003 г. в \_\_\_\_\_ час. На заседании диссертационного совета К 212.203.05 в Российском Университете Дружбы Народов по адресу: 117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая д. 6, аудитория № 347.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Российского Университета Дружбы Народов.

Автореферат разослан « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2003 г.

Ученый секретарь диссертационного совета -  
кандидат юридических наук, доцент

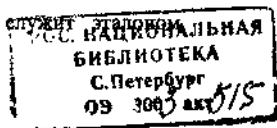
Е.П. Ермакова

Актуальность темы исследования. Активное развертывание интеграционных процессов на европейском пространстве, результатом которого явилось возникновение межгосударственных образований, имеющих оригинальные институционно-правовые характеристики, стало одним из наиболее заметных правовых феноменов международного уровня во второй половине XX века. Западноевропейская интеграция, насчитывающая более полувека своей истории - это сложное социально-экономическое и политико-правовое явление, основанное на объективном процессе интернационализации хозяйственной жизни, вступившем после второй мировой войны в качественно новый этап, и потребовавшее соответствующего юридико-институционного оформления.

Договор, подписанный по результатам Межправительственной конференции в Амстердаме в 1997 году явился серьезной вехой на пути правовой эволюции Европейского Союза (ЕС) и открыл собой новый этап развития институционального и процедурного инструментария Евросоюза. Последовавшие за Амстердамским договором и основанные на его достижениях реформы и инициативы в сфере совершенствования институциональной системы ЕС позволяют говорить о новом видении европейской интеграции.

При этом следует отметить, что современные международные отношения не представляют собой окончательно сложившейся системы, так же как сегодняшний процесс европейской интеграции находится в стадии динамического становления. Настоящее исследование стремится восполнить определенный пробел в современной науке международного права и пытается сформулировать целостный международно-правовой подход к развитию юридической природы ЕС на современном этапе как поступательному непрерывному процессу, исследовать право и важнейшие элементы юридико-институционной системы ЕС с точки зрения синтеза юридических концепций, методов и приемов внутригосударственного и международного уровня, дать им международно-правовую оценку, пытается определить новейшие тенденции в их взаимодействии с системой международного права.

Серьезные изменения, происходящие сегодня в международных отношениях, не могут не повлиять на политико-правовой режим, регулирующий поведение субъектов международного права. В рамках ЕС сложилась оригинальная международно-правовая структура, которая служит



образцом для многих международных организаций других регионов мира, особенно развивающихся. Эти и ряд других факторов делают комплексное международно-правовое исследование европейской интеграции, протекающее в рамках ЕС, более чем актуальным.

**Степень разработанности темы** В научной юридической литературе вопросы развития Европейского Союза в свете положений Амстердамского и Нишского договоров, а также так называемого процесса "после Ниццы", пока не получили достаточного освещения. В то же время после вступления в силу Маастрихтского и Амстердамского соглашений, в период подготовки и ратификации Нишского договора деятельности и функционированию институционального инструментария Европейского Союза были посвящены многочисленные отечественные и зарубежные исследования, в которых содержатся попытки охватить это явление в целом или рассмотреть его отдельные аспекты. Так, основополагающие принципы правопорядка ЕС основательно анализируются в курсах Т.С.Hartley "The foundations of European Community law: an introduction to the constitutional and administrative law of the European Community", Oxford, 1994, и D. Simon "Le système juridique communautaire", Paris, 1997. Процессы становления и развития Европейского Союза, функционирования его институциональной структуры были детально освещены в монографиях; E.Wistrich, "The United States of Europe", London, 1994, W.Hummer "Rechtsfragen in der Anwendung des Amsterdamer Vertrages", Wien, 2001. Правовые проблемы деятельности Европейского Союза стали предметом ряда коллективных работ ("The European Union: readings on the theory and practice of European integration", ed. by B.Nelsen and A.Stubb, Boulder, 1994; "New legal dynamics of European Union", ed. by J.Shaw and G.More, Oxford, 1995). Наднациональные черты системы Европейских сообществ раскрываются, в частности в работах D.Chalmers, "The European Communities: towards supranationalism at last", the Liverpool law review, 1992, M. Sheich "Erweiterung und institutionelle Reform der Europäischen Union", Wien, 2001. В последнее время существенный вклад в разработку указанной проблематики внесли работы признанных отечественных специалистов в сфере международного и европейского права Б.Н.Топорнина («Европейское право», Москва, 1998), Л.М.Энтина («Европейское право», учебник, Москва, 2000), монография «Право Европейского Союза: правовое регулирование торгового оборота» под редакцией В.В.Безбаха, А.Я.Капустина, В.К.Пучинского, Москва,

1999, а также монография А.Я. Капустина "Европейский Союз: интеграция и право", Москва, 2000 и учебное пособие под ред. С.Ю. Кашкина "Право Европейского Союза", Москва, 2002. Но в то же время комплекс положений Амстердамского и Ниццкого договоров в их взаимосвязи и последовательном развитии еще не стал предметом детального анализа в российской юридической литературе, хотя очевидно, что с теоретической и практической точки зрения они представляют значительный интерес, поскольку на нынешнем этапе во многом определяют основные тенденции развития интеграционных процессов в Европе в целом.

**Целью настоящего исследования** является изучение эволюции Европейского Союза, нашедшей отражение и закрепление в Амстердамском договоре 1997 года и Ниццком договоре 2001 года, правовой анализ изменений и дополнений всей системы учредительных договоров, являющихся основой Европейского Союза, - "конституции Евросоюза", и определение основных тенденций и дальнейших перспектив развития европейской интеграционной модели. Цель диссертации достигается на основе решения следующих задач:

- изложение истории развития концептуальных основ Европейских сообществ и Европейского Союза;
- анализ и определение сфер компетенции и функций Европейского Союза;
- детальное исследование изменений полномочий и принципов взаимодействия его институтов;
- характеристики механизмов принятия решений в рамках Европейских сообществ и сфер межгосударственного сотрудничества;
- всесторонний международно-правовой анализ эффективности действий Европейского Союза на основе новых положений договоров, подготовленных в рамках Межправительственных конференций в 1997 и 2000 годах (далее - МПК 1997 и МПК 2000, соответственно);
- анализ новейших инициатив в сфере укрепления институциональной системы ЕС и конституционализации европейской интеграции.

**Методологическая и теоретическая основа исследования.** При решении поставленных задач в интересах достижения вышеуказанных целей были

применены современные методы познания, системного и логического анализа, сравнительного правоведения, используемые в теории международного права.

Среди наиболее важных принципов науки международного права следует выделить такие, как системность и своеобразие современного международного права. В настоящее время международное право представляет собой самостоятельную правовую систему со сложной внутренней структурой, отличающейся значительным своеобразием по сравнению с внутригосударственным правом. С учетом изложенных принципов, по нашему мнению, и следует проводить исследование права и институциональной системы Европейского Союза. Юрико-институциональная система ЕС является частью более общей межгосударственной системы и ее регулятора - международного права. Однако в ходе исследований нельзя ограничиться задачей изложения сложнейшего феномена европейской интеграции лишь в категориях и понятиях международного права. Нельзя не учитывать того, что, будучи по происхождению бесспорно международно-правовым явлением, европейская интеграция развивалась в конкретных правовых формах и институтах, которые складывались на основе правовых традиций, опыта и ценностей государств-участников. Поэтому задача международно-правового анализа ЕС должна быть сформулирована с учетом вышеуказанных факторов. Международное право не является системой, полностью изолированной от внутригосударственного права, хотя и развивается под воздействием закономерностей иного порядка. В активном взаимодействии и переходе опций и методов регулирования с внутригосударственного на международный уровень заключаются различного рода трудности и препятствия, которые возникают в процессе функционирования интеграционного сообщества и решаются в рамках институциональной системы ЕС.

В отечественной правовой науке разработан цельный международно-правовой подход, основанный на таких неопровержимых фактах, как международно-правовое происхождение европейской интеграции, определившее в значительной степени ее дальнейшее развитие в международно-правовых формах и на основе присущих международному праву методов регулирования. Основные методологические принципы международно-правовых исследований сформулированы в работах ведущих современных отечественных (И. П. Блищенко, А. Я. Капустин, Ю. М. Колосов, И. И. Лукашук, Г. И. Тункин, Н. А.

Ушаков, Л.М. Энтин, Ю.М. Юмашев и многих других) и зарубежных юристов-международников (Я. Броунли, И. Зайдл-Хозневельдерн, В. Константинеско, П.-К. Мюллер-Графф, Л. Оппенгейм, де Аречага, П. Пескаторе, В. Хуммер, и многих других).

В работе использовано большое количество международных документов универсального и регионального характера.

**Научная новизна и практическая значимость работы** состоит в том, что в ней предпринимается попытка на основе комплексного анализа новейших изменений и дополнений учредительных договоров Европейского Союза, внесенных в рамках двух последних основополагающих реформ европейской интеграционной модели, а также с учетом новейших инициатив государств-членов ЕС и практики вновь создаваемых вспомогательных институтов, дать характеристику правового статуса этого интеграционного объединения, определить основные тенденции юридико-институционной эволюции Евросоюза. Впервые результаты реформ, предпринятых на Межправительственных конференциях в Амстердаме и Ницце, рассматриваются как составляющие единого поступательного процесса в их взаимосвязи с возникающими на их основе новыми инициативами на национальном уровне. Новые этапы развития институционной системы ЕС исследуются в работе в комплексе с разработкой конституционных основ западноевропейской интеграции, исследуются основные направления ее дальнейшего развития, оценивается эффективность новых положений, касающихся институциональной структуры Европейского Союза, а также исследуются правовые последствия расширения сферы компетенции его институтов и новые механизмы принятия решений.

**На защиту выносятся следующие основные выводы,** сформулированные в результате проведенного в настоящей работе исследования.

1. Динамичное развитие европейского интеграционного процесса не прерывается, следуя импульсу, данному Договором о Европейском Союзе, подписанным в 1992 г. в Маастрихте.

В конце 90-х годов минувшего века начался новый этап европейской интеграции. На фоне результатов юридико-институционных преобразований становится очевидным, что ЕС на этом этапе предстоит пройти путь, сравнимый с

тем расстоянием, которое пройдено с начала 50-х и до настоящего времени, причем сравнивать следует не длительность двух этапов интеграции, а качество и масштаб правовой эволюции и перемен, которые произошли до начала 90-х годов и тех, что ожидаются на новом этапе.

2. Оба рассматриваемых договора, Амстердамский и Ниццкий, представляющие вместе комплексную реформу структуры Европейского Союза, являются закреплением на международно-правовом уровне основных положений нового этапа интеграционного развития на европейском пространстве и имеют определяющее значение для будущего системы международных отношений в Европе.

Особое международно-правовое значение Амстердамского договора состоит прежде всего в том, что он, заложив основу для последующего движения в направлении всеобъемлющей реформы ЕС, сформулировал основные вопросы, имеющие первоочередное значение для дееспособности расширенного Союза, и снабдил государства-члены инструментарием для принятия соответствующих решений. Договор Ниццы развил достижения Амстердамской конференции, максимально расширив сферу применения процедуры квалифицированного большинства при решении ряда экономических и финансовых вопросов и, определив дальнейшие реформы руководящих органов Сообществ, создал предпосылки для решения вопросов международной правосубъектности и места ЕС в системе международных отношений.

3. Реформа, предпринятая в Ницце, может рассматриваться в ближайшей международно-правовой перспективе как решающий катализатор углубления и расширения интеграционных процессов на европейском пространстве, открывающий значительные перспективы на пути к следующей Межправительственной конференции. Указанная реформа открыла путь к решению широкого спектра проблем правового характера в рамках так называемого "процесса после Ниццы", который охватывает не менее четырех основных тем, касающихся правового оформления институциональной структуры ЕС: распределения компетенции между Европейским Союзом и его членами, реорганизации и реформирования договоров, статуса Хартии основных прав и прав человека и роли национальных парламентов в системе институтов Европейского Союза.



4. В рамках указанного процесса все более растет осознание того, что развитие и значение институтов Европейских Сообществ достигло такой степени, что механизмы их регулирования, предусматриваемые до настоящего времени правом Европейских Сообществ оказываются недостаточными. При этом потребность в пересмотре действующей сложной системы сдержек и противовесов при выполнении отдельных функций институтов Европейских Сообществ вместе с признанием того факта, что выработанная в Сообществах институциональная система все более уподобляется государственной системе стран-членов, явно свидетельствуют о необходимости "конституции", регламентирующей эту систему. Такой основополагающий документ должен прежде всего включать в себя цели, определение общих политических принципов, гражданские права и институциональные рамки ЕС.

5. В качестве инструмента решения задачи дальнейшего институционального развития ЕС должна рассматриваться "конституционализация" объединенной структуры власти, придание ей характера квазигосударственной и трансформация Евросоюза в новую, подлинно интегрированную систему, которая была бы своего рода аналогом современного национального государства, полноценным участником международных отношений. До того, как такая система будет выработана, в существующую в настоящее время институциональную структуру особого рода могут и должны вноситься разносторонние, прежде всего внутрисистемные, усовершенствования.

6. Вместе с тем, на основании анализа результатов последних преобразований ЕС можно констатировать, что основополагающая концепция, которой бы следовал интеграционный проект и которая являлась бы общей для всех участников европейского объединения, отсутствует. Подтверждением тому являются активно проявляющиеся тенденции к углубленному сотрудничеству и перенесению интеграционных инициатив на уровень государств-членов, а также актуализация дискуссий о конституционализации европейской интеграции.

Хотя такие инициативы и настаивают на тесной связи с общеевропейской интеграционной парадигмой, все же следует признать, что необходимость создания таких альтернативных юридико-институционных конструкций говорит прежде всего о неудовлетворенности достигнутыми на настоящий момент

результатами пересмотра договоров и, как ни парадоксально, о потенциале реформ Евросоюза.

7. Значительная новация реформы, предпринятой в рамках Ниццкого договора состоит в том, что в то время как договор прежде всего задает направление развития Евросоюза, но не определяет конкретных принципов его имплементации, выработка таких принципов возложена на вновь созданный европейский Конвент, призванный подготовить план глобальной реформы Евросоюза и, в частности, выработать проект Европейской конституции .

Использование "метода конвента" для пересмотра и внесения изменений в основополагающие договоры, на которых основаны Сообщества и Союз, позволило бы в будущем впервые в истории Европейских Сообществ передать разработку вопросов обновления структуры ЕС в целом из ведения государства-членов ЕС как "хозяев договоров", в компетенцию своего рода "учредительного собрания", на которое государства-члены ЕС не могут влиять решающим образом. Поэтому подобный переход, способствуя (дальнейшей) "парламентаризации" ЕС, стал бы значительной вехой на пути дальнейшего развития ЕС и ослабил бы усилившийся в последнее время "межправительственный" характер Союза.

8. По существу, результаты последовательно проводившихся реформ после вступления в силу Амстердамского договора отражают, в том числе и в институциональной сфере, то, что в настоящее время реально осуществимо в европейской интеграции. В столь же малой степени, как и предыдущие договоры и реформы, указанные реформационные усилия следует рассматривать как конечный пункт развития, скорее, они определяют программу, закладывают правовую и институциональную основу для поступательного развития интеграционных процессов.

Апробация результатов исследования. Основные положения работы обсуждены на кафедре международного права Российского Университета Дружбы Народов.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и списка литературы.

Содержание работы. Во введении обоснована актуальность темы, определены задачи и цели исследования, его научная новизна, теоретическая нормативная база и практическая значимость.

Первая глава называется "Институциональная реформа Евросоюза, предпринятая в рамках Амстердамского договора". Она состоит из трех параграфов.

В первом параграфе анализируются проблемы разработки Амстердамского договора и дается общая международно-правовая характеристика документа и его место в системе европейского права. Новым договором был заложен первый краеугольный камень для расширения более эффективного, демократичного и прозрачного, с точки зрения глав государств и правительств, Евросоюза с целью включения государств Восточной и Центральной Европы<sup>1</sup>.

В окончательной редакции проекта Амстердамского договора в качестве важнейших нововведений тем или иным образом были отражены шаги в направлении создания пространства свободы, безопасности и права (сюда относятся также основные права и свободы граждан и запрет дискриминации), приближения Союза к гражданам, а также развития принципа субсидиарности, эффективной и согласованной внешней политики (причем не только общая внешняя политика и политика безопасности, но и сфера внешнеэкономических связей Сообщества), пересмотра и дальнейшего развития системы органов, вопросов процедурных механизмов и демократической легитимации, принципов гибкости и, наконец, упрощения и кодификации договоров<sup>2</sup>.

Определяющей парадигмой реформационных процессов на пост-Мaaстрихтском этапе развития европейской интеграции стал именно вопрос о расширении Союза. Другим важным катализатором Амстердамской реформы явились все более настойчиво заявлявшие о себе проблемы демократической легитимации институтов и дефицита демократии в Евросоюзе. Баланс компетенций между самими институтами также должен был быть сформирован более взвешенно и ясно, ибо "институциональное равновесие" было признано принципом, подлежащим соблюдению и контролю со стороны Суда Европейских

<sup>1</sup> Ср. BullEG Nr. 6-1997, стр. 8, Nr. 1-3.

<sup>2</sup> Ср. Thun-Hohenstein, Ch. Der Vertrag von Amsterdam Die neue Verfassung der EU, Wien, 1997, S. 8 ff

Сообществ<sup>1</sup>. Вопросы о желательном перераспределении компетенций охватывали проблему переоценки веса голосов в Совете, а также изменения состава Комиссии, изменения в процедуре и структуре полномочий различных органов. Соответствующее решение этих центральных задач должно было внести существенный вклад в повышение поставленной под сомнение эффективности Союза.

В целом “Амстердамский Договор об изменении Договора о Европейском Союзе, Договоров об учреждении Европейских Сообществ, и ряда связанных с ними правовых актов” последовал программе, намеченной МПК 1997 г. Договор содержал в своей первой части конкретные изменения Договора о Евросоюзе (ДЕС, Маастрихтского договора), Договора об учреждении Европейского Экономического Сообщества (ДЕЭС), Договора об учреждении Европейского Объединения Угля и Стали (ДЕОУС), Договора об учреждении Европейского Сообщества по атомной энергии (Евратом), а также Акта о введении всеобщих прямых выборов депутатов Европейского Парламента. Во второй части были предприняты упрощения вышеуказанных учредительных договоров (ДЕЭС, ДЕОУС, Евратом), включая приложения и протоколы к ним, с целью удалить утратившие значения положения договоров и привести в соответствие некоторые другие положения.

**Во втором параграфе** последовательно анализируются принципиальные изменения, достигнутые в результате амстердамской институциональной реформы в отношении каждого из институтов ЕС, включая вспомогательные органы. Дается оценка их международно-правового значения. В результате Амстердамской реформы единый организационный механизм Евросоюза получил новое развитие путем подтверждения, уточнения и расширения полномочий отдельных институтов и органов Сообщества и Союза.

Благодаря увеличению удельного веса правовых оснований для решения вопросов в рамках процедуры совместного принятия решения, Европейский Парламент получил возможность беспрепятственно и полностью реализовать свои легитимационные возможности в законодательном процессе<sup>2</sup>. Ввиду необходимости легитимации основополагающих решений, принимаемых в рамках

<sup>1</sup> См. в частности документы CONF/4001/97, Брюссель, 19.6.1997, и CONF/4002/97, Брюссель, 8.7.1997.

<sup>2</sup> Nickel D. Ein Kommentar zum Amsterdamer Vertrag aus Sicht des Europäischen Parlaments // *Integration*, 1997, S. 221

права Сообщества, которые оказывают непосредственное воздействие на права граждан Союза, именно укрепление Европейского Парламента приобретает исключительное значение. Помимо этого, в Амстердаме была усилена взаимозависимость Комиссии и Парламента в законодательном процессе, что укрепляет значение Парламента как института и повышает эффективность и легитимацию всего законодательного процесса. Несмотря на то, что в результате Амстердамской реформы остался еще нерешенным вопрос о том, станет ли Европейский Парламент окончательно одним из решающих факторов в европейской политике и полноценным парламентом, был сделан важный шаг в этом направлении, получивший дальнейшее развитие в Ницкой реформе

Европейский Совет в качестве высшего органа политического руководства получил по сравнению с имевшей место до этого директивной компетенцией четкую дифференциацию его полномочий<sup>1</sup>. Это касается, прежде всего, его инициативной роли для дальнейшего развития европейской оборонной стратегии, которая распространяется также на и Западноевропейский Союз.

Вытекающие из Амстердамского договора изменения для Совета Европейского Союза состоят в некотором расширении сферы применения принятия решений квалифицированным большинством. В частности, были расширены возможности принятия решения в Совете квалифицированным большинством в сфере общей внешней политики и политики безопасности.

Амстердамский договор поставил решение вопроса о составе Европейской Комиссии (один член от каждого государства) в зависимость от принятия решения о “весе” голосов в Совете, что обозначило дальнейшее направление в отношении закрепления институционального равновесия. Кроме того, было укреплено также положение председателя Комиссии, включая его полномочия в отношении “политического руководства”, право принимать участие в выборе комиссаров и определенный вид директивных полномочий внутри Комиссии. Тем не менее, несмотря на безусловное возрастание значения и расширение полномочий Комиссии, особенно при реформировании второй и третьей опор, в Амстердаме все же не были решены основные проблемы состава Комиссии, связанные с расширением Евросоюза и сохранением эффективности Комиссии в новых условиях.

<sup>1</sup> Право Европейского Союза, под ред. Кашкина С.Ю., М, 2002, С. 353

Амстердамский договор значительно пересмотрел задачи и состав Суда Европейских Сообществ и Европейского Суда первой инстанции. Так, благодаря Амстердамскому договору Суд Европейских Сообществ получил важные дополнительные полномочия, из которых, главным образом, следует указать на усиление роли Суда Европейских Сообществ при защите основных прав и свобод, а также на полномочия в третьей опоре и на контрольные полномочия в отношении осуществления принципа гибкости.

**В третьем параграфе** анализируются основные результаты Амстердамской реформы для организационной системы Евросоюза в целом.

Согласованным в Амстердаме документом было положено начало процессу общего реформирования конституционной структуры Евросоюза. Начало объединения составных частей Евросоюза едиными институциональными рамками стало отчетливо ясно в закрепленных в ст. 1 ДЕС основных положениях о прозрачности Союза и его приближении к гражданам, а также в установленных ст. 2 ДЕС целях, охватывающих все сферы деятельности.

Кроме того, среди новелл, введенных в действие Амстердамским договором, важно отметить усиление внимания к защите основных прав и свобод человека<sup>1</sup>. Целям усиления защиты указанных прав должно отвечать и установление гражданства Союза, деятельность Комиссии по петициям и уполномоченного по правам человека, в значительно большей степени детализируемые в Амстердамском договоре.

В целом, одобренный главами правительств стран Евросоюза Амстердамский договор показывает, что часть целей реформы оказалась не достигнута или достигнута в недостаточной степени. Однако здесь, несомненно, необходим дифференцированный подход. Следует признать, что Амстердамский договор значительно развил достижения договора Маастрихтского, так как без сомнения внес конкретные и целесообразные изменения, призванные послужить повышению эффективности, задачам демократической легитимации и разделению властей. Если успех в сфере решения институциональных вопросов и не был таким значительным, как на это надеялись, и представляет собой скорее сближение по отдельным пунктам и отдельные компромиссные решения, чем создание общей концепции<sup>2</sup>, то объясняется это тем, что на той высокой степени

<sup>1</sup>Европейское право, отв ред Энтин ЛМ, М, 2002, с. 30

<sup>2</sup> Bieber R. Reform der Institutionen und Verfahren //Integration 1997, S 245

развития интеграции, которой достигли европейские народы, каждый новый шаг становится все более трудным и тонким<sup>1</sup>. Следует также признать, что Амстердамским договором в достаточно заметной степени была упорядочена система первичного права Сообщества, и, тем самым, была достигнута цель формирования более понятной институциональной системы и более ясного функционирования Евросоюза<sup>2</sup>.

**Вторая глава** "Ницкий Договор и новая реформа институциональной структуры ЕС" состоит из трех параграфов.

**В первом параграфе** рассматриваются условия, в которых формировались задачи МПК 2000 г., определяются основные критерии оценки нововведений Ницкого договора и дается предварительная общая характеристика документа.

Ницкий договор стал результатом пятой по счету Межправительственной конференции, имевшей своей целью изменения в договорах, составляющих конституционную основу Европейских Сообществ, начавшейся 14 февраля 2000 г. под председательством Португалии и завершившийся на Европейском Совете в Ницце 11 декабря 2000 г.

В отличие от Единого Европейского Акта 1986 г., Маастрихтского договора 1992 г. и Амстердамского договора 1997 г., МПК 2000 была посвящена практически исключительно изменению институциональных и процедурных основ Европейского Союза, призванного создать необходимые условия для приема новых государств-членов. Основные задачи были сформулированы уже в протоколе № 7 к Амстердамскому договору и предусматривали двухступенчатую структуру реформ. До приема следующего - шестнадцатого - члена в Европейский Союз число членов Комиссии должно было быть ограничено представительством по системе один представитель от одного государства при условии, что одновременно с этим будет проведена соответствующая корректировка в отношении голосов в Совете. Более глубокая переработка институциональных основ Европейского Союза была запланирована, однако, на год, предшествующий

<sup>1</sup> Ср. Jacques Santer в его предисловии к тексту Амстердамского договора, вышедшему в издательстве Nomos в 1997 г., S. 5

<sup>2</sup> Streinz R. Der Vertrag von Amsterdam, Die institutionellen Veränderungen für die Europäischen Union und die Europäische Gemeinschaft // Jura, 1998, S. 60

вступлению двадцать первого государства-члена и должна была быть организована в форме новой межправительственной конференции.

Таким образом, определяющими в ходе конференции стали вопросы, по которым не было достигнуто или только отчасти было достигнуто согласие между государствами-членами в рамках Амстердамского договора. Кроме того, повестка дня конференции была расширена еще несколькими важными пунктами для дальнейшего формирования юридической структуры Европейского Союза: это вопрос об индивидуальной ответственности членов Комиссии, состав и порядок работы Суда Европейских сообществ, институциональные вопросы в связи с общеевропейской оборонной политикой и политикой безопасности, углубленное сотрудничество и преодоление в этом контексте необходимости единогласия в рамках некоторых механизмов, а также возможность расширения сферы применения углубленного сотрудничества в области внешней политики, политики безопасности и оборонной политики. Хартия основных прав и прав человека была принята как часть сегмента всеохватывающей реформы Европейского Союза уже на заседании Европейского Совета в Биаррице. Европейский Совет в Ницце объявил ее, таким образом, документом, не относящимся к основному корпусу утвержденных нормативных актов Сообщества.

В диссертации также дается оценка исходной интеграционно-политической ситуации, в контексте которой следует рассматривать договор. Объективные предпосылки единения в рамках ЕС остались почти неизменными. Однако, произошло определенное смещение акцентов. На фоне необходимости способствовать дальнейшему экономическому процветанию и эффективной деятельности Европы на мировой арене как единого экономического и политического организма<sup>1</sup>, возросло понимание того, что снижается способность отдельного государства автономно решать основные проблемы<sup>2</sup>.

**Во втором параграфе** анализируются решения, найденные в Ниццком договоре по вопросам эффективности, реализации принципа верховенства права и демократизации Евросоюза.

<sup>1</sup> Müller-Graff P.-C. Einheit und Kohärenz der Vertragsziele von EG und EU, в сборнике: von Bogdandy A./ Ehlmann C.-D. (под ред.), Konsolidierung und Kohärenz des Primärrechts nach Amsterdam // EuR Beiheft 2/98, S. 67.

<sup>2</sup> Simson, von W. Die Souveränität im rechtlichen Verständnis der Gegenwart, 1965, S. 186 ff. u. 252 ff.; Schwarze J. Das Staatsrecht in Europa // Juristenzeitung (JZ) 1993, S. 585.



1 февраля 2003 года вступил в силу Договор Ниццы, знаменующий собой следующий этап развития европейской интеграционной модели и создающий юридическую базу для реформы Евросоюза и его расширения за счет стран Восточной и Южной Европы. В ходе МПК 2000 на первый план были выдвинуты задачи политической дееспособности ЕС, обеспечения контроля за соблюдением принципов правового государства в ходе реализации широких европейских полномочий и демократическая легитимация действий Союза. Решения, предложенные в Ницце, лежали в первую очередь в сфере институциональных изменений, реформы процедур принятия решений и мер, направленных на усиление сотрудничества. Изменения, внесенные в договор в Ницце, коснулись, прежде всего, Еврокомиссии, Европейского парламента и Суда Европейских Сообществ. Также заново были отредактированы положения, касающиеся состава второстепенных органов.

Пожалуй, самое важное с точки зрения юрико-институциональной структуры Союза изменение касается состава Комиссии. Он будет в два этапа адаптирован к условиям расширенного Союза. Соответствующие положения для этого содержатся в протоколе о расширении ЕС (статья 4). В соответствии с этим с 1 января 2005 года статья 213 абз. 1 ДЕС действует в новой редакции. С этого момента в Комиссию будут входить по одному гражданину от каждого государства-члена, в отличие от двух представителей крупных государств в нынешнем составе Комиссии. Таким образом, Комиссия может быть расширена максимально до 27 членов.

В отношении Европейского Парламента заключенный в Ницце договор предложил сложный механизм, в соответствии с которым его состав будет являть собой не результат математических расчетов, а политический компромисс, призванный в целом обеспечить работоспособность парламента после расширения Евросоюза.

Менее значимые изменения договоров касаются Счетной палаты, Социально-Экономического комитета и Комитета регионов. В области внешней политики и политики безопасности новое оформление получило отношение Союза к Западноевропейскому Союзу и НАТО в рамках ст. 17 ДЕС. Задачи прежнего Политического комитета, в рамках которого происходили ежемесячные встречи политических директоров министерств иностранных дел стран-членов

ЕС, были переданы так называемому Комитету по вопросам политики и безопасности. В рамках третьей опоры ЕС будет создана Европейская организация по сотрудничеству в вопросах юстиции (Евроюст), призванная в сотрудничестве с национальными юридическими ведомствами координировать работу по уголовному преследованию и исполнению наказаний.

Следующим основным моментом договора является реформа процедуры принятия решений. В центре стоят расширение сферы применения принципа принятия решений большинством голосов и распределение голосов ("вес" голосов) в Совете.

Показательным является нерешительное расширение сферы применения принципа принятия решений большинством голосов. С самого начала было очевидно, что в Союзе, насчитывающем более 20 государств-членов, принцип единогласного решения может стать значительным препятствием процессу принятия решений. Очевидно было также, что переход к принципу принятия решений большинством голосов означает сужение суверенитета, с которым многие члены ЕС не согласились бы. Хотя в ходе реформ на базе Амстердамского договора целый ряд сфер деятельности ЕС был отнесен к области применения принципа большинства, в важнейших сферах по-прежнему существовала тенденция к использованию принципа единогласия<sup>1</sup>. Поэтому Комиссия в своем заключении по институциональной реформе предложила ограничить принцип единогласного решения вопросами принципиального значения. В обычных случаях решения должны приниматься квалифицированным большинством голосов. В дальнейшем везде, где решения принимаются квалифицированным большинством, будет применяться процедура совместного принятия решения для усиления роли Парламента и демократической легитимации процесса правового регулирования. В целом с вступлением подписанного в Ницце договора 27 сфер компетенции были переведены в сферу применения квалифицированного большинства. В других десяти случаях такой переход будет осуществляться постепенно и отчасти только при определенных условиях.

Несмотря на это, Договор Ниццы все же стал следующим шагом в наблюдающемся с самого начала истории развития институциональной системы

<sup>1</sup> Seidel M., Die Einstimmigkeit im EU-Rat - eine leidige, aber nicht dispensable Regel // Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 2000 S. 65.

Сообществ процессе неуклонного возрастания удельного веса процедуры принятия решения квалифицированным большинством.

С расширением сферы принятия решений квалифицированным большинством неразрывно связана проблема распределения голосов и их оценки ("веса") в Совете, которая также стояла на повестке дня переговоров в Нище. Кроме предложений, предусматривающих принципиальное изменение системы, наиболее реалистичной оказалась идея нового распределения голосов с сильной привязкой к численности населения. Нововведением здесь стал демографический фактор, введенный статьей 205 абз. 4 ДЕЭС. В силу нового положения член Совета может потребовать, чтобы при принятии решения было проверено, представляет ли квалифицированное большинство не менее 62 % общей численности населения Союза. Этим было обеспечено соблюдение условия, о том, что большинство в Совете представляет также и большую часть населения.

Претерпели изменение также и положения, касающиеся углубления сотрудничества, хотя предварительно они не стояли на повестке дня правительственной конференции. Прежде всего, расширение и укрепление сотрудничества, дающее возможность отдельной фракции государств-членов быстрее, чем прочие страны, осуществлять интеграционный процесс в определенных областях, должно рассматриваться как крайнее средство, так как такого рода сотрудничество нарушает центральный принцип, обеспечивающий правовую и организационную эволюцию ЕС, принцип совместного подхода всех государств-членов ЕС, представляющий собой существенный функциональный элемент общеевропейского права<sup>1</sup>.

В вопросе эффективного использования и контроля полномочий, предоставляемых интеграционным институтам ЕС, при неукоснительном соблюдении принципов правового государства следует отметить наиболее явный прогресс. Его следует рассматривать в контексте организационных изменений, призванных обеспечивать эффективность европейского правосудия. Наряду с изменениями, внесенными в положения договоров, был согласован новый протокол об уставе Суда Европейских Сообществ. Основными характеристиками

<sup>1</sup> Nettesheim M., Der Grundsatz der einheitlichen Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts // в сборнике: Gedächtnisschrift für E. Grabitz, München, 1995, S. 447, так Hatje A. Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung, Baden-Baden 1998, S. 35 ff.

в данной сфере являются усиление значимости Суда первой инстанции за счет его наделения дополнительными полномочиями, изменения в составе и принципе работы судов, а также большей организационной и процессуальной гибкости. Прежде всего, вырастает функциональное значение суда первой инстанции относительно Суда Европейских Сообществ. Кроме того, Совет согласно статье 225 а абз. 1 ДЕЭС в будущем будет иметь возможность единогласным решением создавать так называемые "судебные палаты", отвечающие за принятие решений по определенной категории исков, предъявляемых в специальных областях. Целью является разгрузка Суда Европейских Сообществ от исков, которые могут более компетентно и эффективно рассматриваться специальной судебной палатой.

Укреплению принципов верховенства права служат также новые предписания о защите конституционных основ ЕС. В частности, в вопросе санкций в отношении членов ЕС, нарушающих права человека, принципы правового государства или общие принципы демократии, важнейшими чертами реформы стали расширение границ вмешательства Европейского союза, укрепление процессуальных прав соответствующего члена ЕС и судебный контроль за применением ст. 7 ДЕС со стороны Суда Европейских Сообществ.

Заметным результатом правительственной конференции явилось уравнивание Европейского парламента в правах с Советом и Комиссией, а также членами ЕС в системе обжалования решений и подачи исков в рамках права Европейского сообщества. Произведенные изменения позволяют говорить о том, что "институциональное равновесие" в ЕС смещается в сторону Парламента, и заключенный в Ницце договор стал новым этапом такого процесса. Парламент более не является только стражем собственных прав, а наблюдает за соблюдением европейского права в целом.

Кроме того на МПК 2000 Европейский Совет, Европейский парламент и Европейская комиссия торжественно провозгласили Европейскую хартию об основных правах (Европейскую Хартию по правам человека и основным свободам). Она является частью усилий Совета и других органов, направленных на популяризацию ЕС среди населения за счет большей ясности и защищенности основных прав. При этом хартия не является частью учредительных договоров, а

представляет собой отдельное, не имеющее обязательной силы заявление<sup>1</sup>. Хотя провозглашение хартии призывает органы ЕС к добровольному ее исполнению, она не учреждает каких-либо непосредственно применимых субъективных прав граждан ЕС. То есть, основная ее функция заключается в том, чтобы служить еще одним источником, из которого Суда Европейских Сообществ может черпать идеи при судебной конкретизации основных прав. Хартия могла бы также служить моделью для имеющего обязательную силу каталога основных прав<sup>2</sup>.

В целом следует констатировать, что в Ницце был дан ответ на многие открытые вопросы Амстердамского договора. Институциональная система ЕС в принципе готова к расширению ЕС. В части политической дееспособности договор, напротив, не достиг целей, поставленных МПК 2000 г. Не состоялось последовательное расширение круга вопросов, по которым решения принимались бы большинством голосов, поэтому потенциал блокирования решений отдельными государствами сохраняется. Можно прогнозировать, что в дальнейшем центральное значение будет иметь максимально эффективное использование пространства, предусмотренного в договоре для адаптации процедуры принятия решений.

Проведенный в работе анализ позволяет сделать вывод о том, что заключенный в Ницце договор смог создать предпосылки для расширения ЕС, но еще не содержит всех необходимых для этого решений. Поэтому страны ЕС будут вынуждены в будущем отказываться от определенных аспектов национального суверенитета в ходе необходимой адаптации органов и процедур, а именно к этому участники конференции в Ницце не были готовы.

**В третьем параграфе** работы рассматриваются перспективы европейской интеграции после МПК 2000 г.

Ницкий договор является до сих пор предметом ожесточенной критики как со стороны юристов, так и со стороны различных политических групп. В работе однако выдвигается предположение, что через некоторое время реформа, предпринятая в Ницце, станет рассматриваться как решающий катализатор углубления и расширения интеграционных процессов на европейском

<sup>1</sup> Hilf M. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Sonderbeilage, S. 6; ср. также Grabenwarter C., Die Charta der Grundrechte für die Europäische Union // Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), 2001, S. 1.

<sup>2</sup> Danwitz von, Th. Zwischen Symbolismus und Realismus // Internationale Politik 2/2001, S. 37.

пространстве. Надежды специалистов на значительный импульс в развитии Евросоюза связаны, прежде всего, с начавшимся после встречи в Ницце процессом, в котором должно участвовать как можно больше общественных групп<sup>1</sup>.

Основными значительными результатами МПК 2000 г., уже отмеченными выше стали (i) реформа в области состава, избрания и организации Европейской Комиссии, (ii) реформа оценки голосов в Совете министров и распределение мест в Европейском Парламенте, (iii) расширение сферы применения решений, принимаемых квалифицированным большинством, (iv) значительные шаги в направлении углубленного сотрудничества, расширения прав Европейского Парламента, (v) открытие значительных перспектив на пути к Межправительственной конференции 2004 г.

Одним из существенных результатов договора, подписанного в Ницце, является кроме того совместная Декларация "О будущем Европейского Союза", в соответствии с которой уже в декабре 2001 г. на заседании Европейского Совета, прошедшего в городе Лакен, Бельгия, был подготовлен конкретный процесс подготовки Межправительственной конференции в 2004 г. Начатый тем самым так называемый "процесс после Ниццы" охватывает не менее четырех основных тем, касающихся правового оформления институциональной структуры ЕС: вопрос распределения компетенции между Европейским Союзом и его членами, реорганизация и реформирование договоров, статус утвержденной в Ницце Хартии основных прав и прав человека и роль национальных парламентов в системе институтов Европейского Союза.

**Третья глава** посвящена вкладу в дальнейшую разработку эволюцию институциональной структуры ЕС со стороны вновь созданного Европейского Конвента и отдельных государств-членов. Особое внимание уделено конкретным шагам, предпринятым в рамках так называемого "Процесса после Ниццы".

**В первом параграфе** рассматривается история создания и правовой статус Европейского Конвента.

К Договору Ниццы была приложена уже упоминавшаяся выше Декларация под номером 23 "О будущем Евросоюза". В ней главы государств и правительств

<sup>1</sup> См. <http://europa.eu.int/futurum>

утверждают, что в рамках МПК 2000 они "проложили путь для расширения Евросоюза", однако выступают при этом за "проведение более детально проработанной расширенной дискуссии по вопросу о будущем Европейского Союза". В таких дебатах должны принять участие все заинтересованные стороны, включая "представителей общественности в целом [...], представителей сферы высшего образования [...], гражданского общества [...]". Причину такого перелома следует искать не в последнюю очередь в том, что неудовлетворенность системой МПК, значительно обесценившей себя за последние десять лет, достигла критической точки.

Европейский Парламент в своем решении "О процессе разработки конституции и о будущем Европейского Союза"<sup>1</sup> высказался за созыв Конвента и призвал целью следующей МПК считать разработку конституции ЕС. Год спустя после саммита в Ницце, в середине декабря 2001 г., Европейский Совет, заседавший в Лакене, в пункте 1 своего итогового документа указал, что им "принято решение о созыве Конвента под председательством В. Жискара д'Эстэна". Мандат Конвента был расширен с четырех вопросов, затронутых на саммите в Ницце, до обширного комплекса вопросов, включающего в себя более 60 пунктов. Следовательно, очевидно, что перед Конвентом была поставлена задача разработки предложений по глобальному обновлению договорной основы Евросоюза. 28 февраля 2002 в Брюсселе Европейский Конвент открыл свое первое заседание.

В отношении правовой природы и концепции Конвента следует отметить, что МПК является единственным форумом ЕС, обладающим легитимацией на уровне первичного права Сообществ, принимающим решения по внесению изменений в договоры (см. ст. 48 ДЕС). Таким образом, Конвент не является органом ЕС, а процедура работы Конвента не является процедурой по реформе договоров в соответствии с действующими договорами. Тем не менее, Конвент представляет собой учрежденную Европейским Советом коллегия, укомплектованную представителями органов ЕС и предназначенную для решения сугубо внутренней задачи ЕС. В этом контексте некоторые исследователи говорят о форуме, сопутствующем развитию ЕС<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Документ 2001/2180 (INI)

<sup>2</sup> См.: Toggenburg, G. N. Vertragsänderung im Tandem: RGK und Europäischer Konvent // European Law Reporter 11/2002.

Значительным результатом работы Конвента стал представленный 28 октября 2002 г. президиумом Конвента "Предварительный проект конституционного договора"<sup>1</sup>. Открывший дискуссию по структуре конституции и областям политики и осуществления мероприятий Евросоюза, проект заложил основу для утвержденного 20 июня 2003 г. на саммите ЕС документа.

При этом в рамках Конвента процедура взаимодействия правительств стран ЕС с Европейским парламентом, национальными парламентами и Комиссией была бы более демократичной и прозрачной, чем при проведении Межправительственных конференций. В деле обновления договоров, таким образом, смогло бы наравне с государствами-членами ЕС принять участие своего рода "учредительное собрание", что стало бы выдающейся вехой на пути дальнейшего развития ЕС.

**Второй параграф** посвящен новейшим тенденциям в процессе переосмысления организационной структуры и задач ЕС со стороны отдельных государств-членов и, в частности, недавним франко-германским инициативам.

Одним из самых недавних и одновременно самых значительных с точки зрения обновления правовой основы интеграционной модели ЕС шагов, предпринятых в рамках процесса "после Ниццы" стало провозглашение совместной Декларации глав государств Франции и Германии "Об институциональной архитектуре Евросоюза". Следуя инициативе Конвента, Франция и Германия выступили 15 января 2003 г. с совместным предложением по институциональной архитектуре Европейского Союза. В указанном предложении сформулировано пожелание снабдить Европейский Совет председательствующим, избираемым квалифицированным большинством на определенный срок и представляющим Союз на международном уровне, не затрагивая компетенции Комиссии и ее председателя.

Инициатива, провозглашенная главами государств накануне сороковой годовщины подписания так называемого "Елисейского договора", франко-германского договора о дружбе и сотрудничестве, действительно нацелена на наиболее проблемные области институциональной структуры ЕС. В частности, она позволяет заменить принцип ротации председательства в Евросоюзе каждые

<sup>1</sup> Документ CONV 369/02; Документ со значительными изменениями был утвержден 26 мая 2003 г.



полгода, что создает определенную стабильность и когерентность в сфере принятия решений. Кроме того, осуществление модели могло бы способствовать укреплению демократической легитимации Союза за счет предоставления гражданам возможности напрямую влиять на выборы председателя Комиссии.

В инициативе, сформулированной членами Комиссии от Франции и Германии и опубликованной непосредственно в продолжение вышеуказанной совместной декларации о будущем институциональной системы ЕС, предусматривается, что такими инструментами должны стать объединение двух государств в более тесный квазифедеративный союз<sup>1</sup>.

Предлагаемую модель углубленного сотрудничества двух государств-членов не следует рассматривать как противопоставление ЕС. Авторы концепции настаивают на том, что создание "европейского ядра" окажет благотворное влияние на буксующий процесс эволюции интеграционной модели ЕС. Однако, на наш взгляд, указанная инициатива на настоящий момент в отсутствие однозначной поддержки со стороны правительств и общественности скорее намечает важную, набирающую силу тенденцию в европейской международно-правовой мысли, чем создает основу для пересмотра механизмов интеграции в ЕС.

**В заключении** представлены выводы, к которым пришел автор в процессе исследования.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих статьях:

1. Сулимский С.В. "Процесс "после Ниццы" и конституционализация Евросоюза" // Вестник Российского университета дружбы народов, серия "Юридические науки" - № 1, 2003 г. - С.
2. Аликумов Р.А., Башкирова О.Н., Сулимский С.В. "ООН и мировой правопорядок в XXI веке. Отчет о конференции, посвященной Десятилетию международного права ООН (В рамках 44-го Ежегодного собрания РАМП)." // Журнал "Международное право / International law" - 4/2001/13 - С. 80 - 120 (С. 80-94).

<sup>1</sup> Lamy, P., Verheugen, G , Plädoyer für einen deutsch-französischen Bund // EuZW 2/03

**Сулимский Сергей Викторович**

**Международно-правовые проблемы развития институциональной системы  
Европейского Союза после Амстердамского Договора.**

В диссертации анализируются институциональные аспекты эволюции Европейского Союза, нашедшей отражение и закрепление в Амстердамском и Ницком договорах, ее значение для всей системы учредительных договоров, являющихся основой Европейского Союза, и дальнейшие перспективы развития европейской интеграционной модели.

В диссертации предпринимается попытка на основе комплексного анализа новейших изменений и дополнений учредительных договоров Европейского Союза, а также с учетом новейших инициатив государств-членов ЕС и практики вновь создаваемых вспомогательных институтов, дать характеристику правового статуса этого интеграционного объединения, определить основные тенденции юридико-институциональной эволюции Евросоюза.

Работа включает в себя обоснованные заключения и может быть использована в процессе преподавания международного публичного права и европейского права. Результаты исследования могут оказаться полезны для МИД РФ, практических работников.

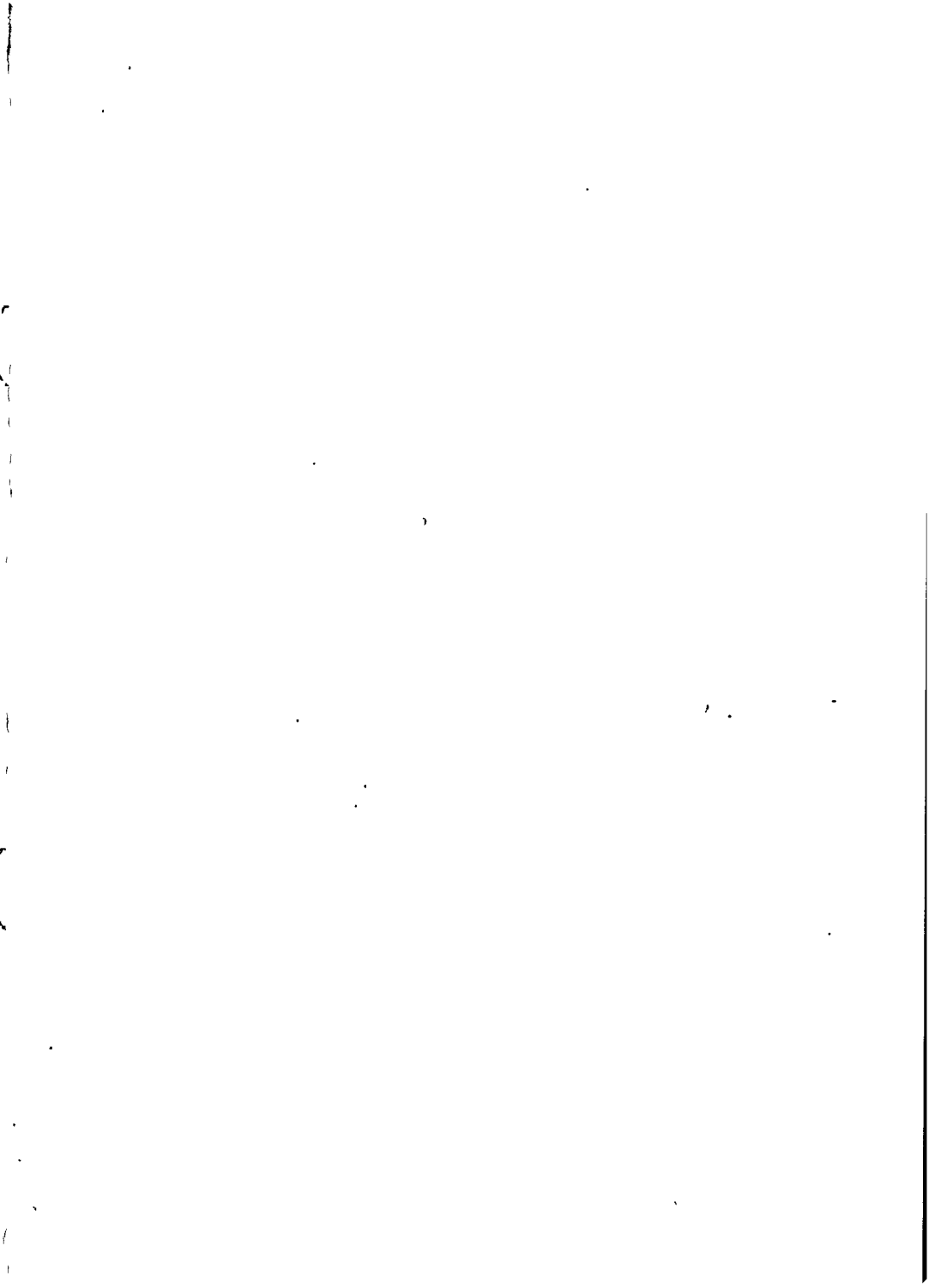
**Sergel V. Sulimsky**

**International law issues of development of the institutional system of the European  
Union after the Amsterdam Treaty.**

The dissertation deals with institutional aspects of the evolution of the European Union, reflected in the Amsterdam and Nice Treaties, its impact on the system of founding treaties on which the European Union is based, and the outlook for further development of the European integration model.

The dissertation undertakes to summarise the characteristics of the legal status of this integrated community and to identify the major trends in the legal and institutional evolution of the EU, based on a combined analysis of the amendments made to the founding treaties and taking into account the most recent initiatives of the member countries and the practices of newly established auxiliary institutions.

The work presents well-founded conclusions and proposals and could be of considerable practical use in teaching international and European law. It may also be of use for the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation and other practitioners.



Издательство ООО "МАКС Пресс".

Лицензия ИД № 00510 от 01.12.99 г.

Подписано к печати 05.08.2003 г.

Формат 60x90 1/16. Усл.печ.л. 1,75. Тираж 100 экз. Заказ 390.

Тел. 939-3890, 928-2227, 928-1042. Факс 939-3891.

119899, Москва, Воробьевы горы, МГУ.