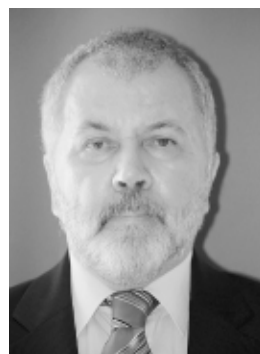


Шаповалов Н. И., канд. юрид. наук, доцент, зав. кафедрой конституционного и международного права МФПУ «Синергия», shapovalov_n@list.ru

КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ ПРАВА ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ — КАТАЛИЗАТОР РАЗВИТИЯ ПРОЦЕССА ИНТЕГРАЦИИ ЕС



Проблема повышения конкурентоспособности экономики государств в послевоенной Европе заключалась в поиске путей интеграционного объединения различных аспектов их жизнедеятельности.

Эффективность этого процесса заключалась в преодолении национальных правовых коллизий государств — членов европейской интеграции, максимально полного использования конкурентных преимуществ их правовых систем.

Ключевые слова: Европейский союз, интеграция, интеграционный процесс, конкуренция, столкновение интересов права, Европейское сообщество, общая внешняя политика, политика безопасности и обороны.

Введение

В свое время Жан Монне, один из патриархов европейской интеграции, заявил: «Европу невозможно создать с наскака. Нам нужна конкретная работа и всеобщая солидарность»¹.

С этих слов Жана Монне фактически началась история интеграции в Европе. Французский деятель был убежден, что только единая Европа сможет подняться после Второй мировой войны и сохранить влияние в мире, где царствует режим жесточайшей конкуренции как в политике, так и в экономике, где тон задают лишь две державы — СССР и США.

Окончание Второй мировой войны позволило зародиться научной доктрине объединения, сформировавшейся к 1950 г. Она

оказалась бесценной для успеха интеграции. Доктрина содержала две принципиально отличающихся друг от друга концепции интеграции — федералистскую и конфедералистскую.

Сторонники федералистской концепции видели интеграцию в построении наднациональной Европейской федерации, или Союзиненных Штатов Европы. Такой подход предполагал проведение интеграции всего комплекса общественной жизни европейских государств, вплоть до введения единого гражданства.

Сторонники конфедералистской концепции рассматривали необходимость создания ограниченной интеграции, основанной на принципах межгосударственного соглашения, с сохранением суверенитета стран-участниц. Интеграция в Европе, по мнению сторонников данного подхода, должна сводиться, прежде всего, к тесному экономическому союзу и возможной ограниченной политической кооперации в будущем при со-

¹ Рожков Е. С чем пришла Европа к юбилею [Электронный ресурс] 2007. 24 марта. URL: <http://www.vesty.ru/doc.html>.

хранении своих основных суверенных черт, национальных правительств, органов государственной власти, вооруженных сил государств — членов будущего союза.

Весь ход европейской интеграции представляет собой постоянное столкновение интересов этих двух концепций.

Таким образом, отцы основатели европейской интеграции изначально заложили в ее основу теорию конкуренции. Европейская интеграция возникла в результате жесткой борьбы, которая продолжается и в настоящее время. Сегодня в европейском интеграционном объединении преобладают центристремительные тенденции, но значит ли это, что они будут преобладать всегда?..

Конкуренция — двигатель процесса интеграции

Столкновение интересов стало тем мотором, который успешно двигал весь огромный механизм интеграции. Конкуренция продолжает активно работать и в настоящее время, в период, когда Европейский союз находится в сложном процессе поиска единой концепции, новой методики принятия решений в рамках его расширения, отягощенного нарастанием геополитического, финансового и торгово-экономического противостояния в мире, несмотря на членство основных стран в ВТО, «Большой восьмерке», ОЭСР и т. д.

Дальнейшее развитие Европейского союза невозможно без политической интеграции, где особенно заметны последствия интеграции. В истории интеграционного объединения встречались несколько видов политических отношений. Универсальным представляется политическое сотрудничество государств-членов. Самая простая форма, закрепленная нормами международного права, следующая: соответствующие национальные институты разных государств в ходе переговоров готовят международно-правовые решения, которые подписываются упол-

номоченными лицами и после ратификации государствами, подписавшими их, вступают в законную силу. Такая форма сотрудничества достаточно сложна и медлительна.

Другая форма, которую выработали государства — члены ЕЭС в 70-х гг. прошлого века, получила название системы политической кооперации. «Действуя официально вне рамок Римского договора, эта система тесно координировала свои усилия с институтами ЕЭС и оказывала на них определенное воздействие»². Систематическая координация политических усилий стран — членов ЕЭС, осуществляемая специальными органами, еще не является всеобъемлющей. Вне ее остается ряд важнейших политических вопросов, которые относятся к компетенции национальных органов государств. Стало быть, это еще не интеграция в полном смысле слова, а ее начальный этап.

От политической кооперации к политической интеграции

Политическая интеграция — процесс, в полном объеме осуществляемый институтами Европейского союза в пределах их компетенции. Именно здесь наблюдается столкновение интересов ЕС и его государств-членов. Политическая интеграция требует серьезного ограничения суверенитета государств, однако никто не спешит с ним расставаться. Это особенно заметно по современной геополитической ситуации, в частности по отношению Евросоюза и его государств-членов к событиям в Ливии. Различия в подходах свидетельствуют о конфликте интересов.

Результатом столкновения интересов права стал Лиссабонский договор о реформах 2007 г., который определил важнейшее направление интеграции — возможность Европейского союза оказывать

² Шаповалов Н. И. О политической интеграции государств — членов ЕЭС // Советское государство и право. № 3. 1984. С. 130.

внешнее воздействие на геополитическую ситуацию в мире, а согласно договору о Европейском союзе он должен формировать общую внешнюю политику, политику безопасности и политику обороны ЕС, что вытекает из положений ч. 2 ст. 10 Консолидированного договора о Европейском союзе от 13 декабря 2007 г.³

Ч. 1 ст. 10 этого Договора закрепляет принципы действий Союза на международной арене, которые содействуют его развитию и расширению и позволяют продвигать во всем мире демократию, верховенство права, универсальность и неделимость прав человека и основных свобод, уважение человеческого достоинства, принципов равенства и солидарности, а также уважения принципов Устава Организации Объединенных Наций и международного права. Союз должен стремиться развивать отношения с третьими странами и международными региональными или универсальными организациями, которые разделяют принципы, упомянутые в ч. 1 указанной статьи. Это должно содействовать принятию многосторонних решений проблем, в особенности в структуре Организации Объединенных Наций.

Представляется важным положение ч. 2 ст. 10 указанного Договора, предписывающей Европейскому союзу не только определять внешнюю политику, политику безопасности и обороны, но и — что особенно сложно — следовать ей в своих действиях. Однако, понимая деликатность проблемы, которая традиционно решалась на национальном уровне государствами — членами Евросоюза, договор предписывает Союзу работать для достижения высокой степени сотрудничества государств-членов во всех областях международных отношений.

Пункт с части 2 статьи 10 предписывает Европейскому союзу сохранять мир, предотвращать конфликты и усиливать международную безопасность, включая безопас-

ность внешних границ Союза в соответствии с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций, с принципами Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975 г.)⁴. Внешняя политика Европейского союза согласно подпункту а части 2 статьи 10 консолидированной версии договора о Европейском союзе направлена на охрану своих ценностей, основных интересов, безопасности, независимости и целостности, а подпункт б части 2 той же статьи предписывает объединять и поддерживать демократию, верховенство права, права человека и принципы международного права, подпункт е — поощрять интеграцию всех стран в мировую экономику, в том числе через прогрессивную отмену ограничений на международную торговлю.

Ч. 3 ст. 10 Договора о Европейском союзе и ч. 5 Соглашения о функционировании Европейского союза предписывают Союзу гарантировать последовательность деятельности между различными областями внешнего воздействия Союза и международными аспектами его другой политики. Ответственность за реализацию данных задач договор возлагает на Совет и Комиссию Европейского союза, которым оказывает помощь высокий представитель Союза по иностранным делам и политики безопасности и обороны (министр иностранных дел Европейского союза).

Стратегические интересы и цели Союза согласно ч. 1 ст. 10b Лиссабонского договора о реформах определяет уже Европейский совет на основе принципов и целей, закрепленных в статье 10a названного договора. При этом статья 10b ограничивает решения Европейского совета о стратегических интересах и целях Союза лишь вопросами общей внешней политики и политики безопасности и других областей внешнего воздействия Союза. Такие решения могут касаться отно-

³ 2010 Official Journal of the European Union C 83/29.

⁴ Official Journal of the European Union C 306/23. 17.12.2007.

шений Союза с определенным государством или областью либо носить тематический контекстный характер. В решении должны быть определены продолжительность воздействия и средства, которые необходимы Союзу и государствам-членам. Европейский совет по рекомендации Совета Европейского союза должен принять решения единогласно в соответствии с процедурами, предусмотренными в учредительных договорах.

В случае конфликта интересов ч. 2 ст. 10b договора предоставляет высокому представителю Союза по иностранным делам и политике безопасности и обороны право представлять объединенные предложения Совету и Комиссии в области общей внешней политики, политики безопасности и обороны и в других областях внешнего воздействия⁵.

Сглаживая конфликт права Европейского союза и его государств-членов, Лиссабонский договор о реформах закрепляет в ст. 10с специальные условия осуществления общей внешней политики, политики безопасности и обороны, где, в частности, говорится, что действия Союза на международной арене должны осуществляться на основе принципов демократии, правового государства, универсальности и неделимости прав человека и основных свобод, уважения человеческого достоинства, равенства и солидарности, закрепленных в ч. 1 ст. 21 Консолидированного договора о Европейском союзе, и принципов, закрепленных в Уставе ООН, общих принципов международного права, а также в соответствии с общими условиями, установленными в этом Договоре.

Согласно ч. 1 ст. 11 компетенция Союза в области общей внешней политики и политики безопасности распространяется на все области внешней политики и все вопросы, касающиеся безопасности Союза, включая создание политики общей обороны. Общая внешняя политика и политика безопасности подчиняются определенным правилам

и процедур, которые определяются и осуществляются Европейским советом и Советом Европейского союза единогласно, если только договоры не предусматривают иное. Во избежание столкновения интересов права принятия нормативных правовых актов в данной области должно быть исключено. Другими словами, в Лиссабонском договоре о реформах речь идет об общей внешней политике не как о продукте интеграции, а как о результате согласования национальной внешней политики отдельных государств-членов, что следует рассматривать в качестве результата сотрудничества государств-членов, который зависит от национальных интересов отдельных государств. Эти понятия имеют различную правовую природу. В первом случае политика формируется системой институциональных органов Евросоюза, которые принимают решения исходя из собственной компетенции, определенной учредительными договорами ЕС, тогда как во втором случае решения принимаются конституционными органами государств-членов в соответствии со своим национальным суверенитетом. Соответственно, согласование осуществляется национальными органами государств-членов.

Общая внешняя политика и политика безопасности Европейского союза осуществляется высоким представителем Союза по иностранным делам и политике безопасности и государствами-членами в пределах, определенных Маастрихтским договором об учреждении Европейского союза, Лиссабонским договором о реформах, Консолидированным договором о Европейском союзе, Консолидированным договором о функционировании Европейского союза. Роль Европейского парламента и Комиссии Европейского союза в данной области также определена этими договорами. Однако деятельность в области общей внешней политики и политики безопасности и обороны в соответствии с договором о Европейском союзе не подпадает под юрисдикцию Суда Европейского союза, что свидетельствует о несо-

⁵ Official Journal of the European Union C 306/24. 17.12.2007.

вершенстве правовой системы ЕС, в отличие от правовой системы Европейского сообщества, где все правовые вопросы были отнесены к компетенции Суда. Но в этой области делаются попытки унифицировать право ЕС и устранить его конкурентность с национальным конституционным правом государств-членов, что вытекает из ст. 25b консолидированного соглашения о Европейском союзе и ч. 2 ст. 240a соглашения о функционировании Европейского союза, согласно которым надзор правомочности определенных решений остается в юрисдикции Суда ЕС.

В условиях определенной декларативности положений Лиссабонского договора в ч. 2 ст. 11 названного договора предпринимается попытка при столкновении интересов права найти место Союзу в сфере международно-правовой деятельности. В пределах структуры принципов и целей внешнего воздействия Союз должен провести, определить и осуществить общую внешнюю политику и политику безопасности, основанную на развитии взаимной политической солидарности среди государств-членов, идентификации вопросов, представлявших общий интерес, и достижение постоянно увеличивающейся степени конвергенции действий государств-членов. В подтверждение вышесказанного подпункт iii пункта с части 1 статьи 12 Договора, а также пункт b предписывает Союзу принять определенные решения и меры для выполнения этих решений, осуществить укрепление систематического сотрудничества между государствами-членами в проведении международной политики⁶.

Вместе с тем Договор в пункте а части 1 статьи 13а гласит: «Если международные события того потребуют, то председатель Европейского совета должен созвать чрезвычайную встречу Европейского совета, чтобы определить стратегические линии политики Союза перед лицом таких международных вызовов».

⁶ Official Journal of the European Union C 306/25. 17.12.2007.

Во избежание конфликта интересов и в целях оперативного реагирования на события ч. 2 ст. 13 Договора предписывает Совету Европейского союза сформулировать общую внешнюю политику и политику безопасности ЕС и принять решения, необходимые для определения и осуществления этого на основе общих принципов и стратегических линий, определенных Европейским советом. Согласно п. 2 ч. 2 ст. 13 Договора высокий представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности и обороны должен гарантировать содействие в решении перечисленных задач⁷.

Стараясь уйти от конфликта интересов права, ч. 3 ст. 13а Лиссабонского договора о реформах предписывает высокому представителю Союза по иностранным делам и политике безопасности осуществлять общую внешнюю политику и политику безопасности и обороны совместно с государствами — членами ЕС с использованием как национальных, так и ресурсов Союза. С этой целью ч. 1 и 2 ст. 13а Договора закрепляют его статус, он становится институциональным. В нем, в частности, говорится, что высокий представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности возглавляет Совет по иностранным делам, способствует подготовке общей внешней политики и политики безопасности и несет ответственность за выполнение решений, принятых Европейским советом и Советом Европейского союза.

В соответствии с ч. 3 ст. 13а Договора была создана и 1 декабря 2010 г. приступила к работе Европейская служба внешних воздействий⁸. «Эта структура была институ-

⁷ Official Journal of the European Union C 306/26. 17.12.2007.

⁸ Задолго до Лиссабонского соглашения о реформах в 1999 г. на основе Амстердамского договора была создана служба высокого представителя по общей внешней политике и политике безопасности. Первым высоким представителем стал Хавьер Солана. Он помогал Совету Союза в вопросах внешней политики, формулировал, готовил и выполнял стратегические ре-

ционализована Лиссабонским договором как результат работы над ошибками по итогам событий в Югославии»⁹. Основная задача Европейской службы внешних воздействий, в соответствии с ч. 3 ст. 13а Договора о реформах, — совместно с дипломатическими службами Европейского союза и его государств-членов иными средствами благотворно воздействовать на международную ситуацию в пользу ЕС.

Для этого ч. 1 ст. 14 Договора о реформах предоставляет Совету Евросоюза право принимать решения о применении активных действий Союза, если их потребует международная ситуация. С учетом серьезности данного положения ч. 1 ст. 15 Договора о реформах фактически нейтрализовала его, уточнив процедуру его принятия. Решения по этой главе — говорится в договоре — должны быть приняты Европейским советом и Советом Европейского союза единодушно, если это невозможно, то решение не может иметь правовое обеспечение. А если при голосовании поддержа-

шения, действуя от имени Совета. По результатам ряда внешних акций Европейского союза для усиления его влияния на геополитическую обстановку в мире возникла необходимость создания аналитико-информационного центра, направленного на усиление положения Европейского союза на международном уровне.

Опираясь на ч. 3 ст. 27 Договора о Европейском союзе (Маастрихтский договор) Совет Союза принял решение об организации и функционировании Европейской службы внешних воздействий (EEAS). Ч. 3 ст. 27 Договора о Европейском союзе стала правовой основой для решения Совета об организации и функционировании EEAS. Задумываемая структура должна работать в сотрудничестве с дипломатическими службами.

30 октября 2009 г. Европейский совет закрепил руководящие принципы создания и деятельности EEAS (doc. 14930/09), которые были одобрены Европарламентом и Комиссией ЕС. А после институционализации этой структуры Лиссабонским договором она получила путевку в жизнь. 1 декабря 2010 г. разведывательное сообщество в составе 1600 штатных служащих, объединявших 137 посольств с бюджетом 9,5 млн евро, приступило к решению своих проблем.

⁹ Шаповалов Н. И. Интеграционный процесс в Европе и его правовой статус // Право и экономика. № 6. июнь. 2011. С. 72.

лась 1/3 государств-членов, составляющая 1/3 населения Союза, то решение вообще не принимается, что указывает на согласуемую внешнюю политику государств-членов, а отнюдь не на общую внешнюю политику Европейского союза. Именно об этом свидетельствует право высокого представителя по иностранным делам вести переговоры с государствами — членами ЕС с целью найти приемлемое решение либо просить, чтобы вопрос был передан на рассмотрение Европейским советом¹⁰.

Согласованная внешняя политика государств — членов ЕС — результат столкновения их интересов

В пользу определения согласованной внешней политики государств-членов свидетельствует ст. 16 Договора о реформах, в которой говорится о том, что государства-члены должны консультироваться друг с другом в рамках Европейского совета и Совета Европейского союза и тем самым гарантировать способность Союза отстаивать свои интересы на международной арене.

Стремясь повысить международно-правовой статус ЕС в п. 3 ч. 2 ст. 19 Лиссабонского договора о реформах записано: «Если у Европейского союза будет согласованная позиция по вопросу, находящемуся на рассмотрении в ООН, то государства-члены ЕС, являющиеся членами Совета безопасности, должны просить Совет безопасности пригласить высокого представителя по иностранным делам ЕС для представления позиции от имени Союза»¹¹.

Еще одна область воздействия Европейского союза на международное сообщество предусмотрена пунктом с части 2 статьи 17 Соглашения о функционировании Евро-

¹⁰ Official Journal of the European Union C 306/28. 17.12.2007.

¹¹ Official Journal of the European Union C 306/30. 17.12.2007.

пейского союза, согласно которому предусматривается обеспечение выполнения прав граждан Союза и их защита на территории третьих стран. Чтобы демократизировать этот процесс, в ч. 1 ст. 21 Соглашения о функционировании Европейского союза закрепляется обязанность высокого представителя Союза по иностранным делам, политики безопасности и обороны регулярно консультироваться с Европейским парламентом по главным аспектам выбора общей внешней политики, политики безопасности и обороны и информировать его о том, как данная политика развивается. При этом высокий представитель должен гарантировать, что все замечания Европарламента учтены должным образом¹².

Подобные меры свидетельствуют о стремлении продвигать интеграционный процесс через создание совокупности органов политической кооперации, которые через столкновение политических интересов государств-членов содействуют развитию интеграционных процессов в Европейском союзе.

Заключение

Анализ только некоторых положений Лиссабонского договора о реформах, которому ряд исследователей оправданно прида-

¹² Official Journal of the European Union C 306/31, 44. 17.12.2007.

ет конституционный характер, показывает, что он возник в результате жесткой конкуренции в мире за политическое, экономическое, финансовое, военно-дипломатическое влияние Европейского союза на глобальную геополитическую ситуацию.

Список литературы

1. Рожков Е. С чем пришла Европа к юбилею [Электронный ресурс] 2007. 24 марта. URL: <http://www.vesty.ru/doc.html>.
2. Шаповалов Н. И. О политической интеграции государств-членов ЕЭС // Советское государство и право. №3. 1984. С. 130.
3. Шаповалов Н. И. Интеграционный процесс в Европе и его правовой статус // Право и экономика. №6. июнь. 2011. С. 72.
4. 2010 Official Journal of the European Union C 83/29.
5. Official Journal of the European Union C 306/23. 17.12.2007.
6. Official Journal of the European Union C 306/24. 17.12.2007.
7. Official Journal of the European Union C 306/25. 17.12.2007.
8. Official Journal of the European Union C 306/26. 17.12.2007.
9. Official Journal of the European Union C 306/28. 17.12.2007.
10. Official Journal of the European Union C 306/30. 17.12.2007.
11. Official Journal of the European Union C 306/31, 44. 17.12.2007.

N. Shapovalov, Head Department of Constitutional and International Law, Moscow University of Finance and Industry, shapovalov_n@list.ru

EUROPEAN COUNTRIES LAWS COMPETITION — AN IMPORTANT ELEMENT IN THE FORMATION OF STATUS OF THE EUROPEAN UNION

The problem of improving the competitiveness of economies in post-war Europe was to find ways of combining the integration of various aspects of their life. The efficiency of this process was to overcome national legal conflicts of the Member States of European integration, maximizing the use of competitive advantages of their legal systems, which eventually led to the creation of a unique legal system committed the European Communities.

Key words: The European Union, integration, the EU integration process, the competition, the conflict of interest law, the general foreign policy, security policy and defenses. European Union, integration, the premise of integration association.