
КОНСТИТУЦИЯ ГЕРМАНИИ И ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

О.М. Мещерякова

Кафедра международного права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Статья посвящена Конституции Германии. Принцип наделения компетенцией определяет, что государства-члены добровольно передают часть своей компетенции Европейскому Союзу. Именно переданная государствами-членами компетенция составляет компетенцию ЕС. Компетенция ЕС является ограниченной, и ограничивается она конституциями государств-членов.

Ключевые слова: Лиссабонский договор, суверенитет государств — членов Европейского Союза, интеграция, Европейский Союз, разграничение компетенций, специальные меры правового регулирования, глобализация, полномочие, международная организация.

Конституция Федеративной Республики Германии была разработана в 1948–1949 гг. для Боннской республики — государства, созданного после Второй мировой войны на территории западной зоны оккупации, и представляет собой уникальный правовой акт.

Во-первых, Конституция ФРГ по сравнению с национальными конституциями других государств — членов Европейского Союза является новым конституционным актом, который разрабатывался фактически с «чистого листа».

Во-вторых, проект этого документа обсуждался при участии держав-союзниц по антигитлеровской коалиции (Франции, Великобритании и США), что, разумеется, наложило определенный отпечаток.

Терминология этого документа отражает общую тенденцию для стран, переживших авторитарные режимы. Данная особенность проявляется даже в наименовании — Основной закон, что, несомненно, должно дополнительно подчеркивать его значимость.

Обращают на себя внимание и большое количество норм о различного рода чрезвычайном законодательстве (хотя большинство из них было введено в период «холодной войны»), они являются отражением изначально заложенной в проект Основного закона ФРГ направленности на регулирование различного рода).

Хотя с юридической точки зрения исполнительная власть в ФРГ бивалентна, статус федерального Президента ФРГ можно сравнить со статусом королевы Великобритании, так как фактически вся исполнительная власть в ФРГ сосредоточена в руках федерального Канцлера, а федеральный Президент имеет представительские функции.

В-третьих, Конституция ФРГ формировалась и развивалась параллельно с системой права Европейского Союза.

Именно эта особенность Основного закона ФРГ объясняет наличие в нем большего по сравнению с другими государствами — членами Европейского Союза количества норм, направленных на регулирование действия актов Европейского Союза на территории Германии.

Однако основной особенностью, отличающей Конституцию Германии от конституций других государств — членов Европейского Союза, является то, что редакция ст. 23 Основного закона, принятая после вступления в силу Договора об объединении от 31 августа 1990 г. (данная редакция включена в Основной закон ФРГ Законом от 21 декабря 1992 г.), разрешает изменение договорных основ Европейского Союза только при аналогичном изменении или дополнении Основного закона ФРГ.

Так, в соответствии с ч. 2 ст. 79 Основного закона ФРГ для внесения таких изменений или дополнений необходимо одобрение двух третей членов Бундестага и двух третей голосов Бундесрата.

Поэтому для Германии изменение первичного законодательства Европейского Союза в тех случаях, если на такое изменение получено согласие обеих палат ее парламента, представляет собой обыкновенную законодательную процедуру.

Таким образом, Конституция ФРГ напрямую увязывает любые изменения, вносимые в первичное законодательство Европейского Союза, с изменением Конституции ФРГ.

Следовательно, если такие изменения «не проходят» через обе палаты немецкого парламента, они не могут вступить в силу. Это еще раз доказывает, что Европейский Союз не может оторваться от международно-правовой основы, а нормы национальных конституций государств-членов первичны по отношению к актам Европейского Союза.

Разумеется, вопрос об изменении первичного законодательства Европейского Союза может быть принят парламентом ФРГ только в тех случаях, когда это отвечает ее национальным интересам.

Неслучайно поэтому, что именно Германия явилась инициатором внесения изменений в первичное законодательство Европейского Союза на декабрьском саммите Европейского Союза 2011 г., где федеральный канцлер ФРГ А. Меркель и Н. Саркози выступили с инициативой пересмотра Лиссабонского договора в целях изменения механизма принятия решений в финансовой сфере и ужесточения бюджетной дисциплины.

Необходимость изменения первичного законодательства Европейского Союза возникла вскоре после окончания столь сложно проходившего процесса ратификации Лиссабонского договора.

Причиной этого стал мировой кризис, начавшийся в 2008 г. В связи с кризисом обострилась проблема неоднородности Европейского Союза (деление на развитые и «проблемные» страны), что и следует считать одной из основных

причин, побудивших государства-члены к пересмотру первичного законодательства Европейского Союза.

Вопрос о пересмотре Лиссабонского договора вызван необходимостью изменения механизма принятия решений в финансовой сфере: предполагалось, что государства, чей бюджетный дефицит превышает определенный порог, не должны «на равных» участвовать в голосовании по вопросам бюджетной дисциплины.

Согласно ч. 1 п. «с» ст. 3 Договора о функционировании Европейского Союза «денежная политика в отношении государств-членов, денежной единицей которых является евро, относится к исключительной компетенции Союза» [1. С. 215].

Однако несмотря на то, что на сегодняшний день 17 государств — членов ЕС входят в зону евро, о регулировании экономической и финансовой политики со стороны Союза в учредительных договорах речь не идет. В этих сферах Союз осуществляет лишь координацию действий государств.

Согласно ст. 119 Договора о функционировании Европейского Союза деятельность государств-членов и Союза в этой сфере включает «на условиях, предусмотренных Договорами, установление политики, которая основана на тесной координации экономической политики государств-членов» [1. С. 269].

Таким образом, с одной стороны, денежная политика Европейского Союза относится к исключительной компетенции Союза, с другой, — в экономической сфере со стороны Союза возможна лишь координация действий государств-членов.

Именно эта двойственность первичного законодательства Европейского Союза явилась причиной нынешнего системного кризиса Европейского Союза.

И именно эту двойственность должен был устранить декабрьский саммит ЕС 2011 г. путем внесения изменений в ст. 126 раздела VIII «Экономическая и денежная политика» Договора о функционировании Европейского Союза. Упрощенно действующую схему определения наличия бюджетного дефицита государства-члена можно представить следующим образом.

Европейская комиссия наблюдает за развитием бюджетной ситуации и за размером публичного долга в государствах-членах.

На основании результатов такой проверки Комиссия направляет соответствующему государству-члену заключение о наличии чрезмерного бюджетного дефицита и информирует о нем Совет.

Далее, Совет в формате министров финансов на основании заключения Комиссии принимает решение о применении к государству зоны евро, чей бюджетный дефицит превышает допустимые пределы, тех или иных штрафных санкций.

Декабрьский саммит предложил пойти в этом вопросе еще дальше: как только Комиссия установит, что бюджетный дефицит государства, входящего в зону евро, превышает три процента, решение о штрафных санкциях должно приниматься «автоматически». А вопрос об отмене санкций должен решаться

квалифицированным большинством министров финансов государств, входящих в зону евро.

Такие нововведения выгодны, прежде всего, экономически развитым странам, и, в первую очередь, Германии, чьи налогоплательщики фактически оплачивают долги «проблемных» стран, входящих в зону евро.

Однако предложенное «автоматическое» решение вопроса о санкциях в ст. 126 Договора о функционировании ЕС предусмотрено не было.

Кроме того, в этой связи возникает, по меньшей мере, два вопроса.

1. Каким образом решения, принятые в Брюсселе, и, по сути, означающие вмешательство в бюджетную политику государства, могут обязать национальные парламенты принять тот или иной конституционный закон во исполнение брюссельских решений?

2. Каким образом Суд ЕС может проводить мониторинг мер по преодолению бюджетного дефицита, принимаемых на национальном уровне? Ведь для этого следует значительно расширить компетенцию Суда ЕС.

На сегодняшний день указанные вопросы остаются без ответа.

В этой связи необходимо еще раз подчеркнуть, что отрыв любого интеграционного процесса от международно-правовой основы невозможен. Поэтому вмешательство Союза в вопросы формирования бюджетной политики государств-членов вызвало негативный резонанс во время обсуждения этого вопроса саммитом ЕС в декабре 2011 г.

Кроме того, предполагалось, что мониторинг финансовой и денежной политики должен осуществляться Европейским центральным банком. С этой целью предполагалось расширить компетенцию этого института.

Европейский центральный банк, наделенный Лиссабонским договором собственной правосубъектностью, должен был стать неким координирующим институтом в борьбе с кризисом.

Для такой координации, естественно, необходимо расширение его полномочий и превращение ЕЦБ в некий наднациональный финансовый центр. За такое расширение выступили государства, заинтересованные в сохранении евро, и получающие значительную выгоду от функционирования этой денежной единицы. Это, прежде всего, ФРГ и Франция.

Естественно, что расширение полномочий институтов — это вопрос, который должен решаться путем внесения изменений в первичное законодательство Европейского Союза. Поэтому вопрос об изменении первичного законодательства стал основным в повестке дня декабрьского саммита ЕС 2011 г.

Поскольку первичное законодательство ЕС составляют его учредительные договоры, т.е. международные договоры в полном смысле этого слова, вопрос о расширении полномочий институтов должен решаться в следующем порядке.

Саммит Европейского Союза должен принять решение о внесении изменений в Лиссабонский договор единогласно.

Соответствующее решение должны принять национальные парламенты государств-членов.

Если это предусмотрено национальными конституциями, должен быть проведен национальный референдум по данному вопросу [2. С. 32].

Возможно также создание для разработки поправок, вносимых в первичное законодательство Европейского Союза, специального органа, так называемого Конвента.

Вопрос о создании Конвента решается в зависимости от масштаба предполагаемых изменений первичного законодательства.

Однако тот или иной механизм изменения первичного законодательства Европейского Союза запускается лишь в том случае, если концепция таких изменений одобрена всеми государствами — членами Европейского Союза.

Предложенная на декабрьском саммите концепция предполагала введение жесткой бюджетной дисциплины, контроля над ее соблюдением со стороны органов Европейского Союза, т.е. создание некоего экономического правительства.

Такое расширение компетенции институтов Европейского Союза, разумеется, означало бы вмешательство во внутренние дела государств-членов, прежде всего таких, как Греция, Испания, Португалия, Италия.

Однако в то же время именно эти государства рассчитывают на дальнейшие финансовые вливания со стороны Союза, и, прежде всего, за счет экономически развитых стран, в первую очередь Германии.

Последняя в качестве своеобразной платы за такое перераспределение хочет сохранить те преимущества, которые она получают от функционирования зоны евро. Этим и объясняется позиция А. Меркель на саммите Европейского Союза.

С другой стороны, следует отметить, что предлагаемые меры в сфере бюджетного контроля в известной мере устраивали и «проблемные» страны. Ведь в случае принятия этих мер поток финансовых вливаний со стороны Европейского Союза в экономику этих стран должен был увеличиться.

Однако британское «нет» изменениям Лиссабонского договора еще раз продемонстрировало, что Европейский Союз, несмотря на все дискуссии о наднациональности, имеет международно-правовую основу, а национальный интерес является тем вектором, который задает основные направления развития интеграционного процесса.

Британский премьер Дэвид Кэмерон подтвердил это в своем интервью агентству ДПА: «Я ездил в Брюссель с единственной целью: защитить национальные интересы Великобритании. И я это сделал».

В то же время британское вето не означает, что концепция, предложенная А. Меркель и Н. Саркози, полностью отклоняется. В праве Европейского Союза существует институт продвинутого сотрудничества (раздел 4 Договора о Европейском Союзе, ч. 6 раздела 3 Договора о функционировании Европейского Союза — «Продвинутое сотрудничество») [1. С. 378].

Согласно п. 1 ст. 20 Договора о Европейском Союзе «государства-члены, которые желают установить между собой продвинутое сотрудничество в рам-

ках неисключительной компетенции Союза, могут воспользоваться его институтами и осуществлять эту компетенцию путем применения соответствующих положений Договоров, в пределах и порядке, предусмотренных в настоящей статье и ст. 326–334 Договора о функционировании Европейского Союза» [1. С. 378].

Однако п. 4 этой же статьи указывает на то, что продвинутое сотрудничество ни в коей мере не расширяет компетенцию органов Союза: «Акты, принимаемые в рамках продвинутого сотрудничества, имеют обязательную силу только для участвующих в нем государств-членов. Они не рассматриваются в качестве достижений, которые должны быть восприняты государствами-кандидатами на присоединение к Союзу».

Статья 327 Договора о функционировании Европейского Союза расширяет и поясняет эту норму: «Продвинутое сотрудничество должно соблюдать компетенцию, права и обязанности государств-членов, которые в нем не участвуют» [1. С. 378].

Таким образом, продвинутое сотрудничество представляет собой институт, который придает интеграционному процессу определенную «гибкость», что позволяет интеграции развиваться, несмотря на отказ некоторых государств участвовать в той или иной сфере сотрудничества.

Поэтому именно в форме продвинутого сотрудничества будут осуществляться мероприятия, направленные на спасение евро.

Следует отметить также, что осуществление бюджетного контроля в рамках продвинутого сотрудничества снижает значение этих мероприятий и указывает на то, что система права Европейского Союза создана международными договорами, и, следовательно, является результатом согласования суверенных волей государств, образующих Европейский Союз как интеграционное объединение.

Таким образом, в контексте решений декабрьского саммита Европейского Союза 2011 г. рассмотренные выше особенности Конституции Германии показывают, что именно немецкий Основной закон является наиболее гибким в отношении внесения изменений в первичное законодательство Европейского Союза.

В то же время именно Основной закон ФРГ ограничивает действие актов Европейского Союза на территории ФРГ в тех случаях, когда их нормы нарушают принципы участия земель ФРГ в законодательстве (ч. 3 ст. 79 Основного закона ФРГ) или принципы, установленные в ст. 1 и 20 Основного закона.

Поэтому, несмотря на то, что Конституция Германии разрабатывалась в весьма непростой для немцев период их истории, именно она оказалась наиболее гибкой в отношении договоров Европейского Союза, что и позволяет Германии сегодня легко приспособить свое национальное законодательство к нормам права Европейского Союза в тех случаях, когда это отвечает ее национальным интересам.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Европейский Союз: основные акты в редакции Лиссабонского договора / Отв. ред. С.Ю. Кашкин. — М., 2011.
[2] *Reinisch A.* Essential Questions in EU Law. — Cambridge, 2011.

THE CONSTITUTION OF GERMANY AND THE EU LAW

O.M. Mescheryakova

The Department of International Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

The article is devoted to the constitution of Germany. The principle of transfer of responsibility, being one of the delimitation of competence between the EU and its Member States, specifies that the Member States have voluntarily handed over part of its competence to the European Union, and it was dedicated by Member States of the EU competence. Competence of the EU is limited and it is restricted by constitution of Member States.

Key words: Lisbon Treaty, sovereignty of member-states of the European Union, integration, European Union, division of competences, special measures of legal regulation, globalization, authority, supranational, international organization.