

УДК 341

Трансформация конституционного регулирования участниками межгосударственных объединений

Ерзин Ратмир Маратович

Аспирант кафедры международного и европейского права,
Национальный исследовательский
Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева,
430005, Российская Федерация, Саранск, ул. Большевикская, 68;
e-mail: advokat_yerzin@mail.ru

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы изменения конституций государств в связи с их вхождением в межгосударственное объединение. Исследованы конституционные нормы Франции и Германии, которые регламентируют не только ратификацию международных договоров в целом, но и нормы, конкретно регламентирующие непосредственное участие указанных стран в ЕС. Рассмотрена трансформация соответствующих норм конституций Франции и Германии, являющихся основными учредителями Европейского сообщества и Европейского союза. Рассмотрен вопрос, каким образом происходило изменение конституций Франции и Германии в определенные периоды европейской интеграции. Прослежена тенденция, в каком направлении изменялись указанные конституции. Исследован вопрос о возможности участия представительных органов Федеративной Республики Германия в формировании права Европейского союза. Опыт ЕС дает материал для анализа в связи с учреждением Евразийского экономического союза.

Для цитирования в научных исследованиях

Ерзин Р.М. Трансформация конституционного регулирования участниками межгосударственных объединений // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 3А. С. 96-104.

Ключевые слова

Европейский союз, Евразийский союз, конституция, передача полномочий, суверенные права, трансформация.

Введение

Глобализация является признаком современного мироустройства. Для ее нынешнего этапа характерны грубое внешнее вмешательство в жизнь стран и народов, ставшее инструментом геополитики и передела сфер влияния [Послание Президента Российской Федерации..., 2014, 17]. Однако глобализация, вместе с тем, является объективной реальностью, обусловливаемой глобальной коммуникацией, высоким уровнем интегрированности, взаимозависимостью мира [Эбзеев, 2017].

Все эти обстоятельства оказывают влияние на глубину сотрудничества государств в различных сферах. Объективно востребованным является экономическое взаимодействие, проявляющееся в создании межгосударственных объединений, ставящих своей целью устранение препятствий на пути движения товаров, услуг, финансов, трудовых ресурсов. Россия не может быть в стороне от этих процессов. Сегодня она является участником нового экономического объединения — Евразийского экономического союза (ЕАЭС), учрежденного Договором 2014 года.

Опыт Европейского союза

Имеющийся мировой опыт экономической и гуманитарной интеграции является основой создания различного рода объединений. Притягательным для изучения и в какой-то части копирования стал Европейский союз, прошедший длительный путь своего становления. Вместе с тем тот же опыт позволяет обратить внимание как на положительные, так и отрицательные аспекты объединения государств. Одним из важных аспектов является порядок и условия передачи суверенных полномочий наднациональным органам, возможность сохранения самостоятельности государств-членов в принятии решений по отдельным вопросам, возможность противостоять давлению при явной и очевидной ущербности навязываемого «общего» решения.

Создание интеграционного объединения затрагивает и такой важный аспект, как закрепление в действующих национальных конституциях положений о вхождении государства в международное образование и необходимость решать вопрос о сохранении суверенитета или частичной его утрате. Все эти вопросы ставят перед собой участники объединений при решении вопроса о глубине интеграции, справедливо опасаясь чрезмерной глобализации. Нормы национальных конституций могут и должны быть гарантом стабильности национальной правовой системы.

Учреждение Европейских сообществ (Парижский договор 1951 года и Римские договоры 1957 года) и создание Европейского союза в 1992 году повлекли трансформацию конституций государств-членов. Это вызвано необходимостью учитывать проникновение в правовую систему государства норм, вырабатываемых надгосударственными органами, и их имплементацию в национальный правовой порядок.

Государства — учредители Европейских сообществ (Франция, ФРГ, Италия, Люксембург, Бельгия и Нидерланды) по-разному подошли к конституционному закреплению факта своего вхождения в новое межгосударственное объединение. Можно обратить взор на конституции государств-учредителей и их трансформацию.

Конституция Франции содержала специальную статью 88, позволявшую Республике «заключать соглашения с государствами, которые желают объединиться с ними с целью развития их цивилизаций» [Конституции зарубежных государств, 2000, 128]. После подписания 7 февраля 1992 года Маастрихтского договора (Договор о Европейском союзе) французская Конституция была дополнена специальным разделом XV «О Европейских сообществах и Европейском союзе». Он был включен в текст основного закона конституционным законом № 92-554 от 25.06.1992 [там же]. Раздел содержал четыре статьи, которые закрепляли ряд основополагающих положений участия Франции в ЕС.

Во-первых, провозглашалась свобода объединения государств в союз посредством заключения международных договоров с целью осуществления компетенций, которые эти государства выработали (статья 88-1).

Во-вторых, закреплялся принцип взаимности, который является условием, при котором Франция соглашается на передачу необходимой компетенции для учреждения экономического и финансового союза, а также на установление правил о пересечении внешних границ государств — членов Европейского сообщества (статья 88-2).

В-третьих, гражданам Союза, проживающим во Франции, предоставлялось право голоса и право быть избранным на муниципальных выборах (статья 88-3).

В-четвертых, Национальное собрание и Сенат информируются Правительством Республики об актах, передаваемых в Совет сообществ (статья 88-4).

После принятия Амстердамского договора 1997 года произошли изменения в редакции статьи 88-2, которые внесены конституционным законом № 99-49 от 25.01.1999: «С теми же оговорками и в соответствии с условиями, предусмотренными Договором, учреждающим Европейское сообщество, в редакции, установленной Договором, подписанным 2 октября 1997 года, Франция может согласиться на передачу необходимой компетенции для установления правил о свободном перемещении лиц и в областях, которые с этим связаны» [Конституционные акты Франции, www].

Если проследить эволюцию указанной конституционной нормы, ясно видно, что постепенно круг полномочий, которые Французская Республика передает Союзу, расширяется, что демонстрирует признание углубления европейской интеграции на конституционном уровне.

Следует отметить, что французская Конституция содержит специальный раздел VI «О международных договорах и соглашениях», который определяет необходимость ратификации международного договора. Перечень договоров, подлежащих ратификации «только на основании закона», приводится в статье 53. Если Конституционный совет Франции заявит

о том, что положение международного договора противоречит Конституции, то такой договор не может быть ратифицирован.

Таким образом, Франция не ограничилась наличием в Конституции общей нормы, позволявшей ее органам заключать и ратифицировать международные договоры и соглашения, а сочла необходимым внести дополнения в Конституцию в связи с вступлением страны в Европейский союз.

Основной закон Федеративной Республики Германии 1949 года содержал норму, дающую Федерации право передавать законом свои суверенные полномочия межгосударственным установлениям (статья 24, абзац 1). Статья 25 определяла, что общие нормы международного права являются частью права Федерации и имеют преимущество перед ее законами. Они непосредственно порождают права и обязанности для жителей федеральной территории (статья 25) [там же, 165].

Заключение Маастрихтского договора повлекло изменение редакции статьи 23 основного закона. Она не только закрепила участие Федеративной Республики Германии в развитии Европейского союза, но и воспроизвела те общие принципы, которыми руководствуются как ЕС, так и входящие в него государства: демократии, правового, социального и федеративного государства, а также принцип subsidiarity. Осуществление этих принципов гарантирует, по существу аналогично основному закону, защиту основных прав человека и гражданина. Для этого Федерация может путем принятия закона, требующего одобрения Бундесрата, передавать Европейскому союзу суверенные права (абзац 1).

В статье 23 основного закона Германии содержится ряд обязывающих положений, которые позволяют представительным органам принимать участие в формировании права ЕС. Абзац 2 статьи 23 гласит: «В делах Европейского союза Бундестаг взаимодействует с землями через Бундесрат. Федеральное правительство должно незамедлительно предоставлять Бундестагу и Бундесрату полную информацию».

Абзац 3 статьи 23 содержит следующее положение: «Федеральное правительство до начала своего участия в принятии правовых актов Европейского союза предоставляет Бундестагу возможность дать по ним заключение. На переговорах Федеральное правительство учитывает заключения Бундестага. Подробности регулируются законом» [Основной закон Федеративной Республики Германия..., www].

Конституция ФРГ закрепляет гарантии учета интересов субъектов Федерации (земель) при формировании права ЕС. Абзац 4 статьи 23 содержит следующее положение: «Участие Бундесрата в формировании воли Федерации обязательно в случаях, когда он должен принимать участие в соответствующих внутригосударственных мероприятиях или когда решение внутригосударственного вопроса относится к ведению земель». Когда в сфере исключительной компетенции Федерации затрагиваются интересы земель или в остальных случаях, когда Федерация имеет право законодательного регулирования, Федеральное правительство учитывает заключение Бундесрата. Во всех случаях, когда при формировании воли

Федерации затрагиваются законодательные полномочия земель, должна учитываться позиция Бундесрата. По вопросам, которые могут повлечь для Федерации увеличение расходов или снижение доходов, требуется согласие Федерального правительства.

Таким образом, обязывающие нормы основного закона направлены на защиту суверенных прав не только государства в целом, но и субъектов Федерации, которые обеспечиваются при участии представительного органа земель (Бундесрат) и Федерального правительства. Причем любые законодательные уточнения положений основного закона, касающиеся прав земель, регулируются законом, требующим одобрения Бундесрата [там же].

Конституция Бельгии имеет куда меньший объем правового регулирования оснований, принципов и порядка участия государства в межгосударственном объединении.

Конституции Италии, Нидерландов и Люксембурга не претерпели изменений в связи с вступлением в Европейский союз, они содержат в себе нормы, регулирующие общие основы передачи части государственных полномочий межгосударственным объединениям, без конкретного указания на ЕС.

Так, согласно ст. 49 bis Конституции Великого Герцогства Люксембург осуществление полномочий, зарезервированных Конституцией за законодательной, исполнительной и судебной властями, может быть временно возложено договором на учреждения по международному праву [Конституционные акты Франции, [www](#)].

Вступление государства в межгосударственное объединение предполагает передачу наднациональным органам Союза суверенных полномочий. Национальные конституции могут по-разному регламентировать этот вопрос. Как видим, среди «государств-основательниц» Европейских сообществ нет единого подхода к вопросу о передаче части государственных полномочий Союзу. Можно заметить, что ведущие страны (Германия, Франция) более последовательно проводят линию на конституционализацию процесса участия в межгосударственном объединении. Страны с небольшим населением и экономическим потенциалом не столь тщательно подходят к урегулированию этих вопросов. Очевидно, что это признак доверия и признания за ведущими государствами большей ответственности за развитие интеграционных процессов.

ФРГ имеет самую мощную экономику в ЕС, которая, по сути, является локомотивом Европейского союза. Отсюда и стремление, с одной стороны, сохранить лидерство, а с другой, обезопасить себя от возможного давления маленьких государств при принятии общих решений, способных негативно повлиять на развитие страны. Крепкая национальная правовая основа участия ФРГ в ЕС позволяет переводить в русло правового спора любую возникающую коллизия относительно участия страны в ЕС. В этой связи показательным является вывод высшего судебного органа страны.

Федеральный Конституционный суд в Карлсруэ рассмотрел вопрос о соответствии Договора о Европейском союзе основному закону ФРГ. В результате рассмотрения было сформулировано следующее правило: «любая расширительная интерпретация Договора о Европейском союзе не имеет юридической силы в отношении Германии» [Мещерякова, [www](#)].

Суд, таким образом, дал ясный и четкий ответ на вопрос о приоритете законодательства ЕС и Германии, о том, что ФРГ на основании своих конституционных норм в состоянии выйти из обременительных для государства договоров, в том числе и договоров Европейского союза.

При этом вопрос о подобной возможности у других стран — членов ЕС остается открытым, в частности из-за меньшей степени регламентации его в конституциях государств.

Есть еще один важный аспект данной проблемы. Следует помнить, что главной ценностью государства всегда должны оставаться не внешняя политика и положение страны в международном сообществе, а права и свободы личности, которые защищены государством. Передача суверенных полномочий органам межгосударственного объединения не должна уменьшать гарантии прав и свобод, предоставляемые государством. Конституционные принципы, фиксирующие право на сохранение основополагающих конституционных ценностей, не могут быть трансформированы при передаче полномочий наднациональным органам [Малый, 2016].

Заключение

Для недопущения реального ограничения суверенитета Российской Федерации при участии ее в каких-либо наднациональных объединениях необходимо исходить из того, что любая интерпретация конституционных норм не может приводить к нарушению Конституции, ее основополагающих ценностей.

Библиография

1. Договор о Евразийском экономическом союзе подписан в г. Астане 29.05.2014 // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/>
2. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М., 1908. 957 с.
3. Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1908. 626 с.
4. Конституции зарубежных государств. М.: БЕК, 2000. 564 с.
5. Конституционные акты Франции. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/france/france-r.htm#sub_para_N_315
6. Лисовский В.И. Правовое регулирование международных экономических отношений. М., 1984.
7. Маклаков В.В. (ред.). Конституции зарубежных государств. М., 2009. 496 с.
8. Малый А.Ф. Конституционные принципы участия России в межгосударственных объединениях // Тарханов И.А., Валеев Д.Х., Ахметьянова З.А. (ред.). Казанские юридические школы: эволюция образовательных и научных традиций в современной юриспруденции. М.: Статут, 2016. С. 144—148.

9. Мещерякова О.М. Конституция Германии и договоры Европейского союза // Закон и право. URL: <http://naukarus.com/konstitutsiya-germanii-i-dogovory-evropeyskogo-soyuza>
10. Окуньков Л.А. (ред.). Конституции государств Европейского союза. М.: Инфра-М, 1997. 894 с.
11. Оппенгейм Л. Международное право. Т. 1. Полутом 1. М., 1948. 408 с.
12. Основной закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 г. (с последующими изменениями и дополнениями до 20 октября 1997 г.). URL: <http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/BRD.HTM#11>
13. Основной закон Федеративной Республики Германии // Маклаков В.В. (сост.). Конституции зарубежных государств. М.: Волтерс Клувер, 1997.
14. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов. М., 2014. 29 с.
15. Эбзеев Б.С. Глобализация и становление транснационального конституционализма // Юридическая техника. 2017. № 11. С. 601-609.

The transformation of the constitutional regulation by the participants of interstate associations

Ratmir M. Erzin

Postgraduate at the Department of international and European law,
National Research Ogarev Mordovia State University,
430005, 68 Bol'shevistskaya st., Saransk, Russian Federation;
e-mail: advokat_yerzin@mail.ru

Abstract

The article discusses the changes in the constitutions of states in connection with their entry into the interstate association. The constitutional provisions of France and Germany, which regulate not only the ratification of international treaties in general, but rules, specifically governing direct participation of these countries in the EU, are examined. The article considers the transformation of certain norms of the constitutions of France and Germany, which are the main founders of the European community and the European Union. The question of how the constitutions of France and Germany changed in certain periods of European integration is studied. The author traces the trend in which direction the above mentioned constitutions changed. The issue of possibility of participation of representative bodies of

the Federal Republic of Germany in shaping European Union law is considered. The EU experience provides the material for the analysis in connection with the establishment of the Eurasian Economic Union.

For citation

Erzin R.M. (2017) Transformatsiya konstitutsionnogo regulirovaniya uchastnikami mezhgosudarstvennykh ob"edinenii [The transformation of the constitutional regulation by the participants of interstate associations]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (3A), pp. 96-104.

Keywords

The European Union, the Eurasian Union, the Constitution, transfer of powers, sovereign rights, transformation.

References

1. Dogovor o Evraziiskom ekonomicheskom soyuze podpisan v g. Astane 29.05.2014 [The Treaty on the Eurasian Economic Union signed in Astana May 29, 2014]. *Ofitsial'nyi sait Evraziiskoi ekonomicheskoi komissii* [Official website of the Eurasian Economic Commission]. Available at: <http://www.eurasiancommission.org/> [Accessed 10/01/17].
2. Duguit L. *Traité de Droit constitutionnel*. (Russ. ed.: Dyugi L. (1908) *Konstitutsionnoe pravo. Obshchaya teoriya gosudarstva*. Moscow).
3. Ebzeev B.S. (2017) Globalizatsiya i stanovlenie transnatsional'nogo konstitutsionalizma [Globalization and the emergence of transnational constitutionalism]. *Yuridicheskaya tekhnika* [Juridical techniques], 11, pp. 601-609.
4. Jellinek G. (1900) *Ilgemeine Staatslehre*. Berlin. (Russ. ed.: Ellinek G. (1908) *Obshchee uchenie o gosudarstve*. St. Petersburg).
5. *Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv* [The constitutions of foreign states] (2000). Moscow: BEK Publ.
6. *Konstitutsionnye akty Frantsii* [Constitutional laws of France]. Available at: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/france/france-r.htm#sub_para_N_315 [Accessed 10/01/17].
7. Lisovskii V.I. (1984) *Pravovoe regulirovanie mezhdunarodnykh ekonomicheskikh otnoshenii* [Legal regulation of international economic relations]. Moscow.
8. Maklakov V.V. (ed.) (2009) *Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv* [The constitutions of foreign states]. Moscow.
9. Malyi A.F. (2016) Konstitutsionnye printsipy uchastiya Rossii v mezhgosudarstvennykh ob"edineniyakh [Constitutional principles of Russia's participation in international associa-

- tions]. In: Tarkhanov I.A., Valeev D.Kh., Akhmet'yanova Z.A. (eds.) *Kazanskie yuridicheskie shkoly: evolyutsiya obrazovatel'nykh i nauchnykh traditsii v sovremennoi yurisprudentsii* [Kazan law schools: the evolution of educational and scientific traditions in modern jurisprudence]. Moscow: Statut Publ., pp. 144-148.
10. Meshcheryakova O.M. (2011) *Konstitutsiya Germanii i dogovory Evropeiskogo soyuza* [The German Constitution and European Union treaties]. *Zakon i pravo* [Law and right]. Available at: <http://naukarus.com/konstitutsiya-germanii-i-dogovory-evropeyskogo-soyuza> [Accessed 10/01/17].
 11. Okun'kov L.A. (ed.) (1997) *Konstitutsii gosudarstv Evropeiskogo soyuza* [The constitutions of the European Union states]. Moscow: Infra-M Publ.
 12. Oppenheim L.F.L. (1912) *International Law: volume I, Peace*. (Russ. ed.: Oppengeim L. (1948) *Mezhdunarodnoe pravo. T. 1. Polutom 1*. Moscow).
 13. *Osnovnoi zakon Federativnoi Respubliki Germanii* [The basic law of the Federal Republic of Germany]. In: Maklakov V.V. (1997) *Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv* [The constitutions of foreign states]. Moscow: Volters Kluver Publ.
 14. *Osnovnoi zakon Federativnoi Respubliki Germaniya ot 23 maya 1949 g. (s posleduyushchimi izmeneniyami i dopolneniyami do 20 oktyabrya 1997 g.)* [The basic law of the Federal Republic of Germany of May 23, 1949 (with subsequent amendments until October 20, 1997)]. Available at: <http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/BRD.HTM#11> [Accessed 10/01/17].
 15. *Poslanie Prezidenta Rossiiskoi Federatsii Federal'nomu Sobraniyu Rossiiskoi Federatsii v svyazi s prinyatiem v Rossiiskuyu Federatsiyu Respubliki Krym i obrazovaniem v sostave Rossiiskoi Federatsii novykh sub"ektov* [The message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of the Russian Federation in connection with adoption of the Republic of Crimea to the Russian Federation and the formation new subjects within the Russian Federation] (2014). Moscow.