**Основне этапы формирования Европейского союза.**

1. **Создание Европейских сообществ (50-е годы 20 века)**
2. **Организационное объединение Европейских сообществ (60-е годы 20 века)**
3. **Европейское политическое сотрудничество (70-е годы 20 века)**
4. **Единый европейский акт (80-е годы 20 века)**
5. **Создание Европейского Союза (90-е годы 20 века)**
6. **Европейский Союз на современном этапе**

**1. Создание Европейских сообществ (50-е годы 20 века)**

***1.1. План Шумана 1950 г.***

Исторически первым шагом, с которого началось строительство Европейского Союза, послужило выступление министра иностранных дел Франции Роберта Шумана 1950 года в Париже. Предложения, озвученные им от лица своего правительства, в настоящее время принято называть «планом Шумана», а дата его оглашения – 9 мая 1950 года – отмечают как «День Европы», официальный праздник Европейского Союза.

Реальным автором данного плана, однако, был другой политический деятель Франции Жак Моне, в то время комиссар по планированию Французской Республики, затем – первый Председатель Верховного органа ЕОУС. Именно он считается «главным архитектором» Европейских Сообществ.

Суть данного плана заключалась в следующем: «Французское правительство предлагает передать все франко-германское производство угля и стали под управление общего Верховного органа, в рамках организации, открытой для участия других стран Европы».

Речь шла о добровольном ограничении суверенитета европейских стран, учреждении нового – надгосударственного (наднационального) органа политической власти, в ведении которого должны были перейти две, в то время, ключевые отрасли тяжелой промышленности: угольная и сталелитейная. Эта цель была реализована в 1951 г., когда был подписан договор об учреждении первого из Европейских сообществ – ЕОУС.

Инициатива Моне-Шумана не ограничивалась, однако, данным предложением. В ней была заложена программа последующего развития и углубления интеграции в Европе. Именно она определит дальнейшее развитие Европейских сообществ и Европейского Союза. Эта программа известна сейчас под названием ***«коммунитарный метод»***.

«Коммунитарный метод» включает четыре основных положения.

***Федеративная цель.*** «Путем объединения основных производств и создания нового Верховного органа … настоящее предложение (план Шумана) обеспечит создание первых реальных устоев Европейской федерации, необходимой для сохранения мира».

***Постепенность интеграции.*** Федерация как конечная цель интеграционного процесса не означает немедленного учреждения Соединенных Штатов Европы. Речь идет о постепенном движении в заданном направлении – федерализации, которая продолжается и посей день.

С учетом многообразия и противоречивости Европы необходимо в первую очередь обеспечить «слияние неотъемлемых интересов», прежде всего на основе экономического объединения.

***Интеграция как способ решения общественных проблем.*** Одно из главных отличий плана Шумана от других планов европейской интеграции – его ориентированность на практические задачи. Объединять Европу необходимо не ради одной лишь «высокой идеи», а для того, чтобы сделать лучше жизнь людей независимо от их места жительства и государственной принадлежности.

Соответственно деятельность интеграционной организации должна быть сосредоточена на решении насущных проблем, которые страны и народы не могут решить поодиночке. Практическое решение насущных проблем должно способствовать появлению фактической солидарности народов Европы, т.е. солидарности основанной не на декларациях и уговорах, а солидарности основанной на реальном росте благосостояния людей.

Первым таким начинанием стал общий рынок.

***Ограничение государственного суверенитета и создание наднациональных органов власти.*** «Коммунитарный метод» интеграции предполагает объединение народов Европы в рамках единой организации, которая будет наделена реальными властными полномочиями. Государства не исчезают, но уступают определенною (со временем все большую) часть своего суверенитета (суверенных прав) надгосударственным институтам, которые наделены всеми функциями публичной власти: законодательной, исполнительной, судебной.

Как писал Жак Моне, - «Европа, состоящая из суверенных государств сама по себе не способна, при всей доброй воле ее руководителей, принимать разумные решения, необходимые для общего блага. Зато все становится возможным, если право принимать решения получат институты, призванные заботиться об общих интересах в рамках единых правил и на основании воли большинства».

***1.2. Парижский договор 1951 года, создание Европейского объединения угля и стали.***

Практическая реализация «плана Шумана» заняла около двух лет. Вскоре после выступления 9 мая 1950 года начала работу межправительственная конференция по выработке текста соглашения, 18 апреля 1951 года в Париже был подписан Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали.

Сторонами договора выступили: Бельгия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Франция и ФРГ. К вступлению в ЕУОС активно приглашали Великобританию, однако правительство в тот момент не было готово уступить свои суверенные права.

Договор о ЕОУС охватывал три важнейшие сферы общественной жизни, которые отныне становились сферами интеграции государств-членов Объединения: экономическую, политическую, юридическую.

***Экономическая сфера.*** Здесь предусматривалось слияние национальных хозяйств в общий рынок, который распространялся только на угледобычу и сталелитейное производство.

Договор о ЕОУС не только провозглашал создание рынка и установление его гарантий (например, устранение таможенных пошлин, запрет на количественное ограничение движения товара). Правовой режим общего рынка одновременно включал в себя также единое регулирование основных аспектов экономической деятельности:

- инвестиции и помощь предприятиям;

- регулирование производства;

- ценовая политика;

- правила конкуренции и т.д.

Таким образом, общий рынок создавался как регулируемый рынок, т.е. с применением механизмов плановой экономики.

Создание общего рынка угля и стали опиралось на несколько причин:

Во-первых: общий рынок – серьезный эксперимент, который кроме явных преимуществ, мог иметь и негативные последствия. Поэтому их необходимо было выявить и устранить в ходе практической реализации этой идеи, а затем применять к другим секторам экономики.

Во-вторых: сталь и уголь были выбраны для эксперимента, т.к. в то время данные отрасли являлись ключевыми в экономике всех развитых стран и имели основополагающее значение для хозяйства.

В-третьих: учитывалась политическая ситуация в Западной Европе сложившаяся к концу 1940-х годов. В это время две немецкие земли – Рур и Саар – фактически находились под управлением Франции, в соответствии с послевоенными договоренностями 1945 года и были основными центрами угледобычи и сталелитейной промышленности. По мере усиления «холодной войны» Великобритания и США, а так же сама Германия стали активно требовать возвращения этих земель. Однако Франция опасалась, что возврат Рура и Саара под суверенитет Германии может послужить основой для возрождения германской военной мощи, как это произошло после Первой мировой войны.

Действенным и эффективным выходом из этого положения оказался план Шумана. С одной стороны, спорные территории возвращались Германии, с другой стороны, все производство угля и стали переходило в руки наднационального органа, независимого от национальных правительств и действовавшего в общих интересах.

***Политическая сфера.*** Договор о ЕОУС предусматривал создание общих органов власти, для обозначения которых был избран термин «институты».

Главным из них стал Верховный орган (ныне - Европейская комиссия). Он был наделен как правотворческими, так и административными полномочиями. В финансовой сфере Верховный орган был наделен правом устанавливать сборы, возлагаемые непосредственно на предприятия, а в отдельных случаях и полномочиями налагать на них штрафы.

Члены Верховного органа (9 человек), хотя и назначались правительствами государств-членов, были полностью от них независимыми. «Члены Верховного органа осуществляют свои функции с полной независимостью, в общих интересах Объединения. При осуществлении своих обязанностей они не запрашивают и не получают никаких инструкций от какого-либо правительства или иной организации. Они воздерживаются от любых действий, не совместимых с наднациональным характером их функций» (ст.9 Договора о ЕОУС).

Другим институтом стал Специальный совет министров (ныне - Совет Европейского Союза). В отличие от Верховного органа, Совет был создан в качестве органа выражения интересов отдельных государств-членов. В его состав входило по одному министру от каждой страны, и наделялись они весьма ограниченными полномочиями.

В качестве представительского органа создавалась Ассамблея (ныне – Европейский парламент), состоявшая из делегатов национальных парламентов и обладавшая в основном консультативными функциями.

Органом судебной власти ЕОУС стал наднациональный Суд (ныне – Суд Европейского Союза), в который получили право обращаться с исками не только государства-члены, но и частные (юридические и физические) лица.

Институционный механизм, созданный Парижским договором 1951 года, сохранился и поныне, но уже в качестве политической власти для всего Европейского Союза.

***Юридическая сфера.*** Именно Договор о ЕОУС стал первым источником и положил начало формированию новой правовой системы, которая получила название – право ЕС. Принципиальным отличием данного Договора от других международных договоров явилось то, что он учреждал наднациональные органы, которые обладали правом издания нормативных и индивидуальных правовых актов, обязательных не только для стран-участниц, но и для частных лиц.

С этого Договора берет свое начало и другая важная составляющая права ЕС – прецедентное право, источником которой являются решения Суда Объединения.

Кроме того, в соответствии с Договором ЕОУС получило международную правосубъектность, т.е. право заключать международные договора от имени Объединения с другими странами и международными организациями, что послужило основой появления еще одной группы источников права, вошедших в право ЕС.

***1.3. Римские договоры 1957 года. Создание Европейского экономического сообщества и Европейского сообщества по атомной энергии.***

Договор о ЕОУС дал старт процессу экономической, политической и правовой интеграции стран Западной Европы. Опыт по созданию общего рынка для угля и стали показал жизнеспособность коммунитарного метода интеграции. За ним последовал следующий шаг: распространение интеграции на всю экономику, создание наднациональной организации общеэкономической компетенции.

Это произошло 25 марта 1957 года в Риме, где был подписан **Договор об учреждении Европейского экономического сообщества** (ЕЭС). Договор подписали те же шесть стран, которые входили в ЕОУС.

Договор о ЕЭС основывался на тех же принципах, что и Договор о ЕОУС.

В ***экономической сфере*** создавался общий рынок, который теперь охватывал все отрасти и секторы хозяйства. Учитывая большие масштабы преобразований был установлен переходной период – 12 лет, в течении которого принципы общего рынка постепенно должны были вводится в действие.

Наряду с общим рынком в ведение нового Сообщества перешли разработка и осуществление общей политики в разных сферах экономической и социальной жизни: общей аграрной политики, общей транспортной политики и т.д.

В ***политической сфере*** для руководства общим рынком и осуществления общей политики были учреждены институты ЕЭС. Моделью для них послужили институты ЕОУС с небольшими изменениями:

- главным правотворческим (законодательным) органом ЕЭС стал Совет, состоящий из представителей национальных правительств;

- аналог Верховного органа ЕОУС – Комиссия ЕЭС – стала исполнять, главным образом, исполнительную функцию, при этом сохранив полную независимость членов Комиссии от государств-членов;

- статус Ассамблеи и Суда ЕЭС был аналогичен статусу Ассамблеи и Суда в ЕОУС.

В ***юридической сфере*** еще в большей степени открылся путь для наднационального нормотворчества благодаря необходимости регулирования более широкого круга общественных отношений (вся экономическая и часть социальной сферы) как внутри Сообщества, так и в отношениях с иностранными государствами и международными организациями. Расширение круга регулируемых отношений неизбежно вело к росту объема обращений в Суд ЕЭС для разрешения спорных ситуаций, что приводило к развитию прецедентного права.

Одновременно с Договором о ЕЭС был подписан **Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии** (Евратом).

Инициатором подписания этого договора выступила Франция, которая раньше других стран начала проводить исследования в области ядерной энергетики, но быстро убедилась, что в одиночку это осуществить нельзя.

С учетом того, что оба договора готовились и подписывались одновременно, они имеют много общего. Особенно это заметно если сравнивать структуру, статусы и порядок функционирования институтов Евратома и ЕЭС (Совет, Комиссия, Ассамблея, Суд).

Отличия имеются, главным образом, в экономической сфере. Евратом, как и ЕОУС, является узкоспециализированной организацией. И хотя одной из целей его деятельности было создание общего рынка атомной энергии, основной упор делался на научные исследования и промышленное использование ядерной энергии. Именно этим вопросам посвящено большинство норм учредительного договора.

К особенностям Договора о Евратоме относятся так же положения в области собственности на расщепляющиеся материалы (все права собственности принадлежат Евратому) и положения об исключительно мирном характере проводимых исследований.

***Таким образом, в течении 1950-х годов шесть западноевропейских государств (Бельгия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Франция и ФРГ) создали три Европейских сообщества: ЕЭС – общеэкономической компетенции; ЕОУС и Евратом – специальной (узкоспециализированной) компетенции.***

**2.** **Организационное объединение Европейских сообществ (60-е годы 20 века)**

Созданные в 50-е годы Европейские сообщества, в то время имели много общего. Состав стран-членов Сообществ был одинаков; цели очень похожи (создание общего рынка); одинаковы были принципы, на которых базировалось их функционирование; идентичною была система руководящих органов (институтов).

В отношении институтов Сообществ, ради объективности, необходимо сказать, что при подписании Римских договоров 1957 г. было подписано дополнительное соглашение – ***Конвенция о некоторых общих институтах***. Этот документ предусматривал создание единого (для всех трех Сообществ) Суда и единой Ассамблеи.

Таким образом, у ЕОУС, ЕЭС и Евратома были едиными такие институты как – Суд и Ассамблея, но были разными два других политических института. В ЕОУС продолжал действовать Верховный орган, а параллельно с ним работали Комиссия ЕЭС и Комиссия Евратома. Аналогичным образом функционировали три разных Совета.

Понимание нелогичности такого положения дел привели к тому, что в 1965 г. был подписан ***Договор об учреждении единой Комиссии и единого Совета Европейских сообществ***, который более известен под названием «***Договор о слиянии 1965г.»***.

После подписания данного документа три Европейских сообщества фактически стали представлять единую организацию, управляемую общими институтами.

При этом, если Советом, Комиссией, Судом или Ассамблеей решался вопрос относящийся к углю и стали, они руководствовались Договором о ЕОУС, если вопрос относился к сфере атомной энергетики, то они руководствовались Договором о Евратоме, по всем остальным вопросам использовался Договор о ЕЭС.

**3. Европейское политическое сотрудничество (70-е годы 20 века)**

Интеграция в рамках Сообществ, предполагала не только создание общего рынка и проведение общей политики в разных областях через наднациональные институты, но и осуществление единой «европейской» внешней политики по отношению к странам, не входящим в Сообщества и международным организациям.

Процесс формирования «европейской» внешней политики начался еще в 50-60-е годы. Обладая международной правосубъектностью Сообщества, получили возможность выступать едиными представителями всех стран-членов в международных отношениях.

Экономической основой для единого внешнеполитического курса стало создание в 1968 г. таможенного союза, в результате чего все пространство Сообществ превратилось в единую таможенную территорию, на границах которого действовал единый таможенный тариф.

Предметом внешней политики Сообществ служили только вопросы внешней торговли и другие экономические отношения. При этом остальные «политические» вопросы по-прежнему решались государствами-членами самостоятельно.

Положение стало меняться на рубеже 60-70–х годов. В соответствии с решением, принятым в 1969 г. на встрече глав государств стран Европейских сообществ в Гааге, был создан специальный комитет из дипломатов от всех стран. Документ, подготовленный этим комитетом, - ***Доклад о проблемах политической унификации***, положил начало ***Европейскому политическому сотрудничеству.***

***Европейское политическое сотрудничество (ЕПС) было создано как специальный механизм координации действий государств-членов Европейских сообществ на международной арене с целью постепенного формирования «европейской» внешней политики.***

Элементами данного механизма являлись регулярные встречи министров иностранных дел (не менее двух, а затем четырех раз в год), а так же вспомогательные органы: Политический комитет и различные рабочие группы.

ЕПС, как новое интеграционное образование, носило исключительно межправительственный характер и этим сильно отличалось от Европейских сообществ. В Сообществах решения принимались наднациональными органами, которые имеют реальные властные полномочия и руководствуются исключительно общими интересами Сообществ, а не интересами отдельных стран. В рамках ЕПС все решения принимаются непосредственно государствами через своих полномочных представителей путем единогласного одобрения.

Институты Европейских сообществ при обсуждении вопросов ЕПС имели крайне ограниченную компетенцию, как правило, получая право совещательного голоса.

Из сказанного видно, что процесс европейской интеграции в 70-е годы разделился на две ветви. С одной стороны, Сообщества, фактически представляющие единую наднациональную структуру в социально-экономической сфере. С другой, ЕПС, межправительственная организация, занимающаяся вопросами внешней политики. При этом и Сообщества, и ЕПС имели один и тот же состав государств-членов, но действовали на основе разных учредительных документов и имели разные руководящие органы.

***Европейское политическое сотрудничество стало прообразом общей внешней политики и политики безопасности, которая со временем станет частью структуры Европейского Союза.***

**4. Единый европейский акт (80-е годы 20 века)**

В течении 30 лет с момента образования Европейских сообществ их деятельность осуществлялась на базе подписанных в 50-е годы учредительных договоров. Периодически в них вносились изменения по отдельным вопросам. Однако в 80-х годах стало очевидно, что заложенные Парижским и Римскими договорами нормы нуждаются в серьезных преобразованиях. Прежде всего, это было связано с необходимостью завершить создание единого рынка в рамка Сообществ и подготовиться к введению единой валюты.

В этой связи в 1985 г. Совет Европейских сообществ принял решение созвать специальную конференцию правительств государств-членов. По итогам конференции в 1986 г. был подписан ***Единый европейский акт***.

***Единый европейский акт – первая крупная реформа правовых устоев Сообществ***. Наибольшее число его норм вносили поправки в учредительные договора Европейских сообществ:

1. Единый европейский акт установил окончательную дату (1992 г.) построения единого внутреннего рынка, т.е. пространства без внутренних границ, в котором обеспечивается свободное движение товаров, лиц, услуг и капиталов.
2. Единый европейский акт расширил компетенцию ЕЭС, добавив новые сферы общей политики: региональную, научно-техническую, экологическую.
3. Существенной реформе подверглись институты Сообществ. В частности, Ассамблея переименовывалась в Европейский парламент и получала новые полномочия в законодательном процессе (порядок преодоления вето Парламента на законопроекты); Парламент приобретал право решающего голоса при принятии новых членов с состав Сообществ; Совет получал право, по вопросам регулирования внутреннего рынка, принимать решения не единогласно, а квалифицированным большинством голосов; была заложена правовая основа создания нового судебного органа Сообществ – Суда первой инстанции; был закреплен юридический статус Европейского совета (регулярные встречи на высшем уровне руководителей стран-членов Сообществ).

***Другая реформа, получившая отражение в нормах Единого европейского акта***, связана с Европейским политическим сотрудничеством. Как уже говорилось, первоначально ЕПС юридически не было закреплено в учредительных документах Сообществ. Единый европейский акт юридически закреплял в нормах учредительных договоров «Положение о европейском сотрудничестве в области внешней политики».

Именно этот факт объясняет наличие в названии данного документа слова «единый». Нормы Единого европейского акта регулировали устройство и деятельность обеих направлений интеграционного процесса: социально-экономической интеграции (Сообщества) и совместной разработки и осуществления европейской внешней политики (ЕПС).

При этом, оставаясь организационно самостоятельными (ЕПС так и осталась по форме организацией межправительственного, а не наднационального характера), Сообщества и Европейское политическое сотрудничество теперь имели общие цели – «сообща внести практический вклад в постепенное создание Европейского Союза».

**5. Создание Европейского Союза (90-е годы 20 века)**

***5.1. Маастрихтский договор 1992 года, создание Европейского Союза***

В 1970-е годы вскоре после возникновения Европейского политического сотрудничества в руководящих кругах государств-членов возникла идея создать на базе трех Сообществ и ЕПС интеграционную организацию, деятельность которой охватывала бы все сферы и направления евроинтеграции.

Эта идея была одобрена на встрече в верхах руководителей государств-членов еще в 1972 г. Данную цель предполагалось достичь «до конца текущего десятилетия», т.е. к 1980 г.

Однако в этот период процесс подготовки учреждения Союза испытал определенный кризис и был затянут. Однако в начале 1980-х государства-члены Европейских сообществ опять возвращаются к этой мысли и подтверждают готовность создать Евросоюз.

Европейский парламент подготовил и в 1984 г. одобрил детальный проект Договора о Европейском Союзе. Однако лишь после подписания и вступления в силу Единого европейского акта планы создания Европейского союза перешли в практическую плоскость. В 1990 г. приступили к работе две конференции по разработке соответственно экономического и политического союза. Результатом работы этих конференций стал ***Договор о Европейском Союзе***, подписанный в 1992 г. в нидерландском городе Маастрихт (отсуда и название – Маастрихтский договор).

**Основными новшествами Договора о ЕС стали:**

1. Прежде всего, была создана новая интеграционная организация – Европейский Союз – деятельность, которой охватывает все основные сферы общественной жизни. К ним относятся не только экономическая интеграция и общая внешняя политика и политика безопасности Союза, но также сотрудничество в области правосудия и внутренних дел.

С этого момента ЕС состоит из трех компонентов, которые перечислены в ст.1 Маастрихтского договора: «Союз основан на ***Европейских сообществах***, дополненных ***сферами политики*** и ***формами сотрудничества*** в соответствии с настоящим Договором». При этом, под сферами политики понималась *общая внешняя политика и политика безопасности,* а под формами сотрудничества – *сотрудничество в области правосудия и внутренних дел.*

Каждый из трех перечисленных компонентов в официальных документах ЕС стал именоваться ***«опорой»*** и как следствие структура Союза получила название ***«структурой трех опор»***.

***Первая опора***, главная – Европейские сообщества, вместе взятые. Они коллективно вошли в структуру Союза, поскольку фактически с 1965 года (Договор о слиянии) все они представляют единую организацию благодаря единому составу государств-членов и единой системе руководящих органов – институтов.

Сфера их полномочий распространяется, в основном, на вопросы экономической интеграции и на значительную часть социальных вопросов.

***Вторая опора*** – общая внешняя политика и политика безопасности, прообразом которой послужил сформированный с 1970 г. механизм европейского политического сотрудничества.

После вступления в силу Маастрихтского договора 1992 г. разработка и осуществление «европейской» внешней политики стали частью деятельности Союза в целом. Правовой основой для этого послужил раздел V Договора о ЕС «Положение об общей внешней политике и политике безопасности».

***Третья опора*** – сотрудничество в области правосудия и внутренних дел, самый «молодой» элемент в структуре ЕС. Он стал следствием необходимости координации деятельности государств-членов Союза в правоохранительной сфере, которая осуществлялась и до создания этой организации. Примером тому могут служить Шенгенские соглашения 1985 и 1990 гг. Однако, организационно-правовую форму эта форма сотрудничества получила только в Маастрихтском договоре в разделе VI «Положение о сотрудничестве в области правосудия и внутренних дел».

При этом, часть деятельности Союза в рамках второй и третьей опор остались в пределах межправительственных связей и как следствие, нормативные документы принятые в рамках этих опоры не имели юридически обязательного характера для частных лиц, подлежали имплементации со стороны национальных властей государств-членов и не подпадали под юрисдикцию Суда Европейского Союза.

2. Институционная структура и институционная реформа.

В качестве институтов ЕС были признаны институты Сообществ, объединенные в 1965 г.: Европейский парламент (бывшая Ассамблея), Совет, Комиссия, Суд. В состав руководящих органов ввели Счетную палату.

Как и раньше, они формируются на основе положений учредительных договоров Сообществ, а при принятии решений в зависимости от рассматриваемого вопроса руководствуются договорами Сообществ или положениями об общей внешней политике и политике безопасности либо о сотрудничестве в области правосудия и внутренних дел.

Кроме этого, Маастрихтский договор продолжил реформу институтов Сообществ, которые теперь выступали как институты Союза.

Была введена новая законодательная процедура – процедура совместного принятия решений, которая превратила Европейский парламент во второй орган законодательной власти ЕС (первым был Совет). Парламент получил также право утверждать новый состав Европейской комиссии – главного исполнительного органа ЕС.

В Совете была расширена сфера применения голосования квалифицированным большинством, т.е. продолжился процесс лишения государств-членов права вето на законодательные и другие акты Союза.

3. Договор о ЕС ознаменовал новый этап европейской интеграции.

Это сказалось, прежде всего, на расширении сфер регулирования уже существующих Европейских сообществ и как следствие, очередного ограничения государственного суверенитета государств-членов организации.

Основные изменения коснулись Европейского экономического сообщества. ЕЭС создавалось как таможенный и экономический союз. Однако по мере наделения его все большими полномочиями не только в экономической, но и в социальной сфере (к 1992 г. к его компетенции стали относится вопросы культуры, образования, молодежная политика, здравоохранение, защита прав потребителей и т.д.), данное Сообщество перестало быть только «экономическим». Поэтому, Маастрихтский договор переименовал Европейское экономическое сообщество в ***Европейское сообщество***.

Кроме этого, подтверждая продвижение Европы к созданию федеративного образования, было введено понятие – ***гражданство Европейского Союза***. Данное гражданство не подменяет национального гражданства, а лишь дополняет его (ст.17 Договора о ЕС). Т.е. гражданин Испании, Франции, Германии и т.д. продолжает оставаться гражданином своего государства, но вместе с тем получает права и свободы связанные обладанием гражданством ЕС. К ним, например, относятся: свобода передвижения и проживания на всей территории ЕС; право на консульскую защиту при пребывании в третьих странах.

4. Особо следует упомянуть вклад Договора о ЕС в процесс экономической интеграции.

Нормы договора юридически закрепили переход ЕС на новую, более высокую, чем общий рынок, форму интеграционного процесса – ***создание экономического и валютного союза***. Он предполагал введение единой валюты на территории ЕС, которая заменяла национальные деньги и находилась под управлением наднациональных органов и учреждений. Для этой цели создавался – ***Европейский центральный банк.***

5. Маастрихтский договор впервые на уровне учредительных договоров признал обязанность ЕС соблюдать основные права и свободы человека и гражданина, прежде всего те, которые закреплены в *Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г*.

***5.2. Амстердамский договор 1997 г.***

Подписание Договора о ЕС 1992г. ускорило процесс реформирования правовых основ Союза.

Непосредственно в самом Маастрихтском договоре предусматривалось проведение в 1996 г. конференции правительств государств-членов для внесения поправок в учредительные документы ЕС.

Результатом работы конференции стало подписание в Амстердаме в 1997 г. документа под названием «***Амстердамский договор о внесении изменений в договор о Европейском Союзе, договоры об учреждении Европейских сообществ и некоторые связанные с ними акты»*** или кратко «Амстердамский договор 1997 г.»

Основные изменения и дополнения, внесенные данным договором, следующие.

1. Был продолжен процесс расширения компетенции Европейских сообществ и Европейского Союза.

К сферам регулирования теперь стали относиться визовая, иммиграционная политика, вопросы предоставления убежища, политика занятости. Это произошло благодаря включению в право ЕС положений Шенгенского и Дублинского соглашений, а также принятые на их основе нормативные акты и другие документы. Шенгенское право отныне превратилось в составляющую часть права Европейского Союза.

ЕС получил полномочия издавать нормативные акты по вопросам уголовного права и процесса.

Кроме того, отдельные государства-члены Союза получили право делегировать институтам ЕС дополнительную компетенцию, не дожидаясь внесения поправок в учредительные документы. Это стало началом юридического закрепления, так называемого, ***«механизма продвинутого сотрудничества»***. Причиной появления такого механизма стали прецеденты отказа некоторых стран-членов Союза в осуществлении новых направлений сотрудничества в рамках ЕС. Самыми известными являются процесс подписания соглашения о социальной политике.

Соглашение о социальной политике, принято одиннадцатью государствами-членами, за исключением Великой Британии, при подписании Маастрихтского договора. Стремление большинства государств-членов к углублению сотрудничества в социальной сфере через последующую передачу социальной политики в компетенцию Сообщества положениями Маастрихтского договора не было реализовано из-за сопротивления со стороны Великой Британии. Из-за этого государства-члены, за исключением Великой Британии, согласились на форму сближения социальных стандартов вне рамок Договора о Европейском сообществе, но с применением институционной системы Европейских сообществ. Договорной «мостик» от Соглашения о социальной политике к системе Сообщества был проложен Маастрихтским протоколом о социальной политике, положения которого делают возможным взаимодействие Соглашения с Договором через привлечение Совета, Комиссии, Европейского Парламента и Суда. Этот Протокол, приложен к Договору о Европейском Союзе по взаимному согласию всех государств-членов и является его неотделимой частью.

Этот прецедент явился основой появления так называемого ***партикулярного права Европейских сообществ («отдельное право Сообщества»)***, т.е. права положения которого распространяются не на все государства-члены Союза, но регулируется оно посредством институтов ЕС.

С появлением партикулярного права связано появление понятия *«двухскоростная Европа»*. Это понятие отражает скорость и глубину интеграции отдельных стран-членов ЕС по сравнению с другими. Одни страны интегрируются быстрее, другие медленнее.

2. Была продолжена институционная реформа.

Реформа направлена по пути расширения полномочий Европейского парламента и постепенная ликвидация права вето представителей государств-членов при голосовании в Совете Европейского Союза.

3. Амстердамский договор впервые на уровне Союза закрепил общие принципы конституционного строя и установил санкции против государств-членов за их нарушение.

4. Амстердамский договор провел так называемое упрощение учредительных документов. Под «упрощением» понимают прежде всего устранение из текста Договора о ЕС устаревших положений, которые утратили свое значение на современном этапе, например о порядке создания общего рынка.

**6. Европейский Союз на современном этапе**

***6.1. Хартия Европейского Союза об основных правах 2000 г. и Ниццкий договор 2001 г.***

Во французском городе Ницца в 2001 г. состоялось подписание ***Соглашения о пересмотре Договора о Европейском Союзе и договор, учреждающих все три Европейские сообщества***, получившего наименование Ниццкий договор 2001 г.

Целью договора было – завершить начатый Амстердамским договором процесс, который призван подготовить институты ЕС к функционированию в расширенном Союзе.

Вступление новых государств в Союз требовало реформ от этой организации. Для этого, прежде всего, требовались изменения в механизме руководящих органов ЕС в плане укрепления наднациональных начал в его устройстве и деятельности. Речь шла, в частности, о дальнейшем сокращении количества допустимых случаев применения государствами-членами права вето на законопроекты и другие решения. При расширении ЕС, сохранение у каждого члена организации права вето может просто парализовать ее работу.

В соответствии с положениями Договора, вырос относительный вес голосов наибольших по количеству населения государств-членов против маленьких стран. Паритетность голосов между четырьмя большими государствами-членами (Германией, Францией, Италией и Великой Британией), невзирая на демографический вес Германии, была сохранена по настоянию Франции. В то же время Ниццкий договор предусматривает возможность проведения проверки относительного веса голосов (по требованию любой государства-члена), учитывая соотношение количества населения государств-членов ЕС при принятии решений по процедуре квалифицированного большинства (так называемая «демографическая сетка»). В будущем на количество населения государств-членов будут обращать большее внимание также в процессе определения количества мест в Европейском Парламенте.

Кроме того, Ниццкий договор предусматривает ограничение количества членов Европейской Комиссии (отмена должности второго Комиссара, на которую имеют право большие государства-члены; а также ограничение количества членов Комиссии до 26 лиц после расширения Европейского Союзу до 27 государств). Следовательно, количество депутатов Европейского Парламента также не должно будет превышать установленный абсолютный верхний предел.

Очень скромные достижения Ниццкого договора в вопросах принципа большинства. Процедура единогласного принятия решений, а в то же время и право любого государства-члена наложить вето на решение, остается главным инструментом в отдельных сферах торговой, а также в ключевых вопросах фискальной и социальной политик. Кроме того, государства-члены на конференции в Ницце согласовали вопрос относительно упрощения путей реализации намерения «усиленного сотрудничества» между государствами-членами, которые хотят интеграции.

Кроме официального изменения Договора, на саммите ЕС в Ницце также была торжественно провозглашена Хартия Европейского Союза об основных правах.

Хартия гарантирует уважение человеческого достоинства, право на жизнь, запрещение пыток и бесчеловечного, жестокого поведения, право на свободу и защиту, уважение частной и семейной жизни, свободу мысли, сознания и вероисповедания, право на самовыражение и доступ к информации, право на получение образования, свободу ведения бизнеса, право на собственность, равенство перед законом, уважение культурного, религиозного и лингвистического разнообразия, привлечения к общественной жизни людей с ограниченными способностями, право доступа к судебным органам и право на справедливый суд, презумпцию невинности и так далее.

***6.2.*** *Европейский конвент и Договор о принятии Конституции для Европы*

Ниццкий договор, будучи институционной «мини-реформой», оставил без ответа ряд важных вопросов о будущей структуре Европейского Союза и Европейских сообществ. Поэтому участники конференции в Ницце договорились (в дополнении к Конечному акту Декларации о будущем Европейского Союза) о созыве 2004 года новой конференции для пересмотра договорных основ ЕС (Европейских сообществ). Европейский Совет поручил так называемому Европейскому конвенту разработать проект Договора. Этот орган должен был действовать по примеру Конвента (Конституционной комиссии), который разрабатывал Хартию основных прав Европейского Союза. В состав Конвента вошли 15 представителей глав государств и правительств государств-членов (по одному представителю от каждой государства-члена), 30 представителей национальных парламентов (по два депутата от каждого государства-члена), 16 членов Европейского Парламента и два представителя Комиссии. Страны, которые подали заявки на вступление в Европейский Союз, также были привлечены к работе Конвента: по одному представителю правительства и по два депутата национального парламента от каждой страны-кандидата. Президентом Конвента Европейский Совет назначил экс-президента Франции Валере Жискар д'Естена. В роли наблюдателей были приглашены представители экономического и социального комитета, европейских социальных партнеров, Комитета регионов и Европейского уполномоченного по правам человека.

В июне 2003 года Европейский конвент представил проект Договора о Конституции для Европы, который стал предметом широкой дискуссии в рамках межправительственной конференции. Согласно предложенному проекту, Конституционный договор должен был состоять из 4 частей. Общие положения Части 1 посвященные определению понятий, установлению целей, заданий и институционных структур Европейского Союза. Часть II инкорпорирует Хартию основных прав Европейского Союза. Часть III касается вопросов отдельных политических сфер. Часть IV содержит общие, а также переходные и конечные положения. Последняя часть регулирует также вопрос относительно принятия, ратификации и вступления в силу настоящего Договора, а также внесения в него изменений и вопроса правопреемственности Европейского Союз относительно правовой наработки Европейских сообществ.

Отдельные государства-члены (Польша, Испания) сначала выразили протест против институционных положений проекта Договора (в частности, относительно взятия к сведению соотношения количества населения государств-членов в процессе голосования, а также количественного ограничения членов Комиссии с правом голоса). На Брюссельском саммите ЕС, который состоялся 17-18 июня 2004 года, председатели государств и правительств государств-членов достигли политического компромисса и согласовали текст Конституционного договора для Европы. 29 октября 2004 года Конституционный договор был торжественно подписан в Риме. Подписанный текст содержит существенные изменения в сравнении с текстом проекта Договора, в частности в институционной части (в первую очередь, что касается увеличения веса принятия решений квалифицированным большинством при одновременном послаблении значения демографического фактора).

Конституционный договор нуждался в ратификации всеми государствами-членами и должен был вступить в силу 1 ноября 2006 года. Однако после негативного результата референдумов, проведенных во Франции и Нидерландах, судьба Конституционного договора стала неопределенной.

***6.3.*** *Лиссабонской договор*

Со времени отклонения проекта Конституции ЕС и вплоть до конца 2007 г. выдвигалось немало вариантов возрождения документа. На протяжении 2007 г. Европейский союз под председательством сначала Германии, а затем Португалии готовил документ, призванный заменить нератифицированный проект Конституции ЕС. Новый базовый договор должен был учесть реалии Европейского союза, число членов которого к 2007 г. выросло с 15 до 27 стран. В этих условиях главной проблемой стала необходимость политического и институционального реформирования ЕС, не приспособленного к управлению 27 странами-членами. Результатом долгих поисков путей институциональных преобразований и политического реформирования Европейского союза стала разработка Договора о реформе (Лиссабонского договора). Новый базовый договор был подписан лидерами всех стран — членов ЕС 13 декабря 2007 г. в Лиссабоне. Для его вступления в силу необходимо, чтобы каждая страна-член ратифицировала новый документ.

Лиссабонский договор является облегченным вариантом Европейской конституции, принятие которой сорвалось после провала референдумов во Франции и Нидерландах в 2005 году. Документ содержит ряд положений по реформированию Европейского союза, направленных на углубление его интеграции и оптимизацию работы его органов.

«***Европейский союз становится правосубъектным***». Это означает, что ЕС может заключать международные договоры во всех сферах его компетенции в четырех случаях:

1. если это предусмотрено основополагающими договорами ЕС;

2. если того требует достижение целей, означенных в договорах;

3. если того требует юридически обязательный документ ЕС;

4. если данный договор может «повлиять на общие правила ЕС или изменить их».

Государства-члены имеют право заключать любой международный договор при условии, что он не противоречит соглашениям, подписанным ЕС или не относится к зоне компетенции Союза. Договором закреплена следующая процедура по заключению международных соглашения от лица ЕС: Совет ЕС дает согласие на проведение переговоров после получения на то соответствующих рекомендаций Еврокомиссии и Высокого представителя по внешней политике и политике безопасности, он также назначает главу делегации или представителя от ЕС и принимает решение о подписании договора. Европейский Парламент имеет совещательную роль, за исключением положений договора, к которым применимы юридические процедуры, и соглашений о присоединении к Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод.

***Новый договор изменяет ценности и цели Европейского Союза*** (Ст. 2 и 3 Договора о ЕС). Договор о реформе изменяет название Договора об учреждении Европейских сообществ на Договор о функционировании ЕС, чем напрямую связывает его с Договором о ЕС и целями, которые он ставит перед объединенной Европой. Таким образом, принципы, рассматривавшиеся ранее как декларативные: защита граждан ЕС по всему миру, экономическое, социальное и территориальное единство, культурное многообразие и др., — наряду с социальными целями, становятся основополагающими задачами политики ЕС. Задачей ЕС также становится создание «внутреннего рынка» и достижение целого ряда целей: полная занятость, социальный прогресс, высокий уровень защиты окружающей среды, борьба против дискриминации, социальная справедливость, защита прав детей и т. д.

Среди главных новшеств — ***придание статуса полноценного института ЕС Европейскому совету*,** в который входят лидеры всех стран-членов, и ***введение поста его президента*.** Последний будет избираться на два с половиной года членами совета и получит право представлять ЕС на международной арене. Также ***вводится пост******министра иностранных дел Евросоюза***, который объединит функции нынешнего верховного представителя по внешней политике и безопасности и еврокомиссара по внешним связям. Он будет руководить работой учреждаемого договором "общеевропейского МИДа" — ***Европейской службы внешних действий***.

Договор ***отменяет исторически сложившуюся структуру трех опор***, характерную для Европейского Союза. «Новый» Европейский Союз будет иметь единую правосубъекность и единую компетенцию. Одновременно со вступлением Лиссабонского договора в силу прекратило существование Европейское сообщество, т.е. в составе ЕС осталось только одно из трех Европейских сообществ – Евратом. (ЕОУС прекратило существование в 1992 году в связи с истечением срока действия учредительного договора в 50 лет)

Лиссабонский договорпредусматривает ***расширение полномочий Европарламента*** и увеличениечисла депутатов с 736 до 751. ***Будет изменен порядок формирования******Еврокомиссии*:** после 2014 года в нее будут входить не по одному комиссару от страны, а представители только двух третей государств, сменяемые по принципу ротации. ***В Совете ЕС, состоящем из министров государств-членов, основной процедурой принятия решений станет принцип "двойного большинства"*.** В соответствии с ним нормативные акты союза должны будут получать одобрение минимум 55% стран-членов, в которых проживает не менее 65% населения.

Кроме того, Лиссабонский договор ***впервые прописывает******процедуру выхода государства******из состава Европейского союза***.

Он ***предоставит гражданам ЕС право обращаться с петициями в Еврокомиссию*** (для этого требуется поддержка инициативы 1 млн. человек из "значительного числа" стран-членов).

Договор также ***закрепляет юридически обязательный характер Хартии по правам человека*** (в отдельном протоколе оговаривается, что это положение не применяется к Великобритании, Польше и Чехии) и ***обязательство взаимопомощи*** при терактах и катастрофах.

Договор о реформе закрепил баланс между целями и интересами стран-членов и ЕС, придав последнему статус «супердержавы». Текст Договора вносит изменения в три основополагающих документа ЕС: Договор об учреждении Европейского Сообщества (Римский договор, 1957 г.), Маастрихтский договор, 1992 г. и Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии, 1957 г. После подписания и ратификации Договор о реформе перестаёт существовать как единый текст, а нововведения инкорпорируются в три перечисленные выше документа.

Договор о реформе структурно состоит из преамбулы, 7 статей, 13 протоколов и 59 деклараций.

**Основные даты в развитии ЕС**

|  |  |
| --- | --- |
| 1946 | Цюрихская речь Уинстона Черчилля |
| 1951 | Договор об образовании Европейского объединения угля и стали между Бельгией, Италией, Люксембургом, Нидерландами, Федеральной Республикой Германия и Францией |
| 1952 | (безуспешный) Договор о Европейском оборонном сообществе  |
| 1957 | Договоры об основании Европейского экономического сообщества и Европейского сообщества по атомной энергии - Римские договора |
| 1965 | Договор о слиянии |
| 1973 | 1-и этап расширения: Соединенное Королевство, Дания, Ирландия |
| 1978 | Создание Европейской валютной системы  |
| 1979 | Первые прямые выборы в Европейский Парламент |
| 1981 | Вступление Греции |
| 1986 | 2-и этап расширения: Португалия, Испания |
|  | Единый европейский акт  |
| 1992 | Маастрихтский договор |
| 1995 | 3-и этап расширения: Австрия, Швеция, Финляндия |
| 1997 | Амстердамский договор |
| 2000 | Ниццкий договор  |
| 2003 | Европейский конвент представляет проект Договора о внедрении Конституции для Европы |
| 2004 | 4-и этап расширения: Эстония, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словакия, Словения, Венгрия, Чешская Республика |
| 2004 | Подписание в Риме Договора о внедрении Конституции для Европы |
| 2007 | 5-и этап расширения: Болгария и Румыния |
| 2009 | Лиссабонский договор |