

## МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

УДК 341.1

*И. С. Марусин*

### ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ УПРАВЛЕНИЯ НАДГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ (НА ПРИМЕРЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА)

В статье рассматриваются положения нового раздела, посвященного закреплению демократических принципов управления ЕС и внесенного Лиссабонским договором 2007 г. в Договор о Европейском Союзе. Автор оспаривает содержащееся в этом разделе утверждение, согласно которому функционирование Европейского Союза основывается на представительной демократии. По его мнению, данное положение было бы верным только в том случае, если бы Европейский парламент обладал такими же полномочиями, как парламенты государств — членов ЕС, в том числе правом законодательной инициативы, и правом самостоятельно определять главу и членов Европейской комиссии. Автор также ставит вопрос о том, возможно ли в принципе управление таким многонациональным образованием, как Европейский Союз, на основе представительной демократии.

*Ключевые слова:* Европейский Союз, право Европейского Союза, договор о Европейском Союзе, Лиссабонский договор 2007 г., руководящие органы Европейского Союза, Европейский парламент.

*И. С. Марусин*

### DEMOCRATIC PRINCIPLES OF THE FUNCTIONING OF THE SUPRANATIONAL ENTITIES (SUCH AS EUROPEAN UNION)

In 2007 Lisbon treaty inserted in the Treaty on European Union new title — “Provisions on democratic principles”, in which it is declared that the functioning of the European Union shall be founded on representative democracy. According to the author’s opinion this clause is not correct, because the European parliament does not have the same rights as parliaments of the member states. For example, the European parliament can not propose new EU legislation acts or candidates to the European Commission. Author also raises a question — is it possible at all to govern such a multinational entity as European union on principles of representative democracy?

*Keywords:* European Union, law of the European Union, treaty on European Union, Lisbon treaty 2007, institutions of the European Union, European parliament.

---

*Марусин Игорь Станиславович* — доктор юридических наук, профессор; Санкт-Петербургский государственный университет, Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7/9; igormarusin@list.ru

*Marusin Igor Stanislavovich* — doctor of legal sciences, professor, St. Petersburg State University, 7/9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation; igormarusin@list.ru

Лиссабонский договор 2007 г., вступивший в силу 1 декабря 2009 г., является пока что последним в ряду договоров, включающих в себя такие договоры, как Маастрихтский 1992 г., Амстердамский 1997 г., Ниццкий 2001 г., вносивших значительные изменения в учредительные акты Европейского Союза и Европейских сообществ. При этом Лиссабонский договор 2007 г. в отличие от своих предшественников знаменует собой не только новый шаг в дальнейшей интеграции европейских государств, но и наиболее простой способ разрешения того кризиса, в котором Европейский Союз находился с 2005 по 2007 г.

Как известно, весной 2004 г. в Европейский Союз было принято 10 новых членов — государств Центральной и Восточной Европы. Осенью того же года в Риме государствами — членами Европейского Союза был подписан акт, носивший название Договор, учреждающий Конституцию для Европы — Конституцию Европейского Союза.<sup>1</sup> В этом Договоре были объединены положения двух основных учредительных актов, на основании которых функционировал Европейский Союз, а именно Договор о Европейском Союзе и Договор, учреждающий Европейское сообщество. При этом во многие из положений данных актов были внесены значительные, хотя и не принципиальные изменения, связанные с увеличением числа членов Европейского Союза с 15 до 27. Предполагалось, что Конституция Европейского Союза заменит эти акты.<sup>2</sup>

Однако на состоявшихся в середине 2005 г. референдумах во Франции и в Нидерландах большинство участников высказались против ратификации соответствующими государствами Договора, учреждающего Конституцию для Европы.<sup>3</sup> Но любой из учредительных договоров Европейского Союза и Европейских сообществ, в том числе Конституция 2004 г., по своей форме является многосторонним международным договором, и для его вступления в силу необходимы его ратификация всеми государствами-участниками или выход из договора того государства, которое отказывается это сделать. Поскольку о выходе Франции и Нидерландов из Европейского Союза речь, разумеется, не шла, то руководители Европейского Союза оказались перед сложной дилеммой — как действовать дальше?

Рассуждая формально, в демократических государствах воля народа, выраженная непосредственно на референдуме, должна обладать высшей силой. Однако в истории Европейского Союза уже были случаи, когда, например, население Дании на референдуме высказывалось против ратификации Маастрихтского договора 1992 г. и население Ирландии возражало против ратификации Ниццкого договора 2001 г. Тем не менее и эти договоры вступили в силу, и Дания с Ирландией остались членами Европейского Союза, потому что приблизительно через год в этих странах были проведены новые референдумы по тому же вопросу и датчане с ирландцами, очевидно, осознав, что сделали ошибку, во второй раз уже проголосовали правильно. (Интересно отметить, что ни в одном из тех государств Европейского Союза,

<sup>1</sup> Treaty establishing the Constitution for Europe. 29.10.2004 // Official Journal of the European Union. С 310. 16.12.2004. — Русский перевод см.: Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы. М., 2005.

<sup>2</sup> Оценку этого акта в отечественной доктрине см.: Энтин М. Л. Конституция ЕС — веление времени // Журнал Европейского Союза. 2004. № 4; Кашкин С. Ю. Конституция для Европы // Вестник Европы. 2004. № 2.

<sup>3</sup> Подробнее об отношении Франции в Европейскому Союзу см.: Бида Д. А. Франция в европейском конституционном процессе // Право и государство. 2012. № 3. С. 133–137.

в которых граждане на референдумах одобрили ратификацию Маастрихтского или другого из учредительных договоров Европейского Союза, повторных референдумов по тому же самому вопросу ни разу не проводилось.)

Однако поступить подобным же образом во Франции и в Нидерландах руководители Европейского Союза не решились, вероятно, опасаясь, что повторная неудача на референдуме может в самом деле перевести вопрос о членстве данных государств в Европейском Союзе из теоретической в практическую плоскость. Вместо этого в 2007 г., после избрания на пост президента Франции Н. Саркози, было решено сдать в архив Договор, учреждающий Конституцию для Европы, к тому времени уже ратифицированный большинством государств-членов, а вместо него и на его основе разработать новый договор. Рассуждая формально, это был новый акт, в отношении которого решения референдумов во Франции и в Нидерландах не имели какой-либо юридической силы. Во исполнение такого решения 13 декабря 2007 г. в Лиссабоне руководители стран — членов Европейского Союза и подписали новый договор, вносивший изменения в учредительные договоры Европейского Союза и Европейских сообществ.<sup>4</sup>

Таким образом, Лиссабонский договор выполняет двойную функцию. С одной стороны, он закрепляет те организационные и правовые реформы, которые были предусмотрены Конституцией 2004 г. и которые являются необходимыми для плодотворного функционирования Европейского Союза в расширенном составе.<sup>5</sup> С другой стороны, его положения представляют собой своеобразный ответ, который руководители Европейского Союза дали собственным избирателям, выразившим на референдумах 2005 г. свое недовольство направлением развития европейской интеграции.

Причины этого недовольства указывались самые различные. Рассмотрение их не входит в задачи данной работы, однако укажем, что очень часто среди них назывались и закрытость, и недостаточное соблюдение демократических процедур в функционировании Европейского Союза и его руководящих органов. Действительно, важнейшие решения, касающиеся развития Европейского Союза, принимаются главами государств и правительств государств-членов на закрытых заседаниях Европейского Совета, подробности которых обычно общественности не сообщаются. Исполняются принятые Европейским Советом решения Европейской комиссией и Советом министров, которые также работают за закрытыми дверями. Единственный из руководящих органов Европейского Союза, за работой которого граждане Европейского Союза имеют возможность наблюдать лично, — это Европейский парламент, но он проводит свои пленарные заседания лишь в течение одной недели в месяц.

---

<sup>4</sup> Treaty of Lisbon amending the Treaty on the European Union and the Treaty establishing the European community. 13.12.2007 // Official journal of the European Union. С 306. 17.12.2007. — Русский перевод см.: *Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями.* М., 2011.

<sup>5</sup> О значении Лиссабонского договора см.: *Кашкин С. Ю.* Лиссабонский договор — новый этап развития права Европейского Союза // *Право.* 2010. № 1. С. 69–83; *Энтин Л. М.* Лиссабонский договор и реформа Европейского Союза // *Журнал российского права.* 2010. № 3. С. 104–115; *Готов С. А.* Лиссабонский договор: основные идеи и решения для объединенной Европы // *Парламентаризм: проблемы теории, истории, практики.* Сб. статей. М., 2010. С. 32–48; *Мещерякова О. М.* Лиссабонский договор и новый Европейский Союз. М., 2011.

Очевидно, отдавая себе отчет в обоснованности подобной критики, разработчики Лиссабонского договора включили в состав Договора о Европейском Союзе новый раздел «Положения о демократических принципах», содержащий четыре новые статьи — 8, 8А, 8В и 8С<sup>6</sup> (Лиссабонский договор также ввел новую нумерацию учредительных договоров ЕС, в том числе и Договора о Европейском Союзе. В соответствии с ней указанные статьи получили номера 9, 10, 11 и 12, и далее они будут цитироваться под этими новыми номерами). Наиболее принципиальное из новых положений содержится в ст. 10 (8А), в п. 1 которой говорится: «Функционирование Союза основывается на представительной демократии».<sup>7</sup>

Такое утверждение представляется неточным и скорее выдающим желаемое за действительное, чем реально отображающим структуру управления Европейским Союзом. Действительно, властные отношения во всех государствах — членах Европейского Союза основаны на представительной демократии. Это означает, что центральным органом власти в данных странах является высший законодательный орган, именуемый бундестагом в ФРГ, палатой депутатов в Италии, палатой общин в Великобритании и т. д. Все совершеннолетние граждане данного государства имеют право принять участие в регулярно проходящих выборах депутатов в этот высший законодательный орган. По итогам выборов партия, получившая наибольшее количество мест, формирует высший исполнительный орган власти — правительство, которое обычно возглавляет лидер победившей на выборах партии. Он, таким образом, объединяет в своих руках высшую исполнительную и высшую законодательную власть. Высшую исполнительную власть он имеет как глава правительства, которому подчинены все остальные министры и государственные служащие, а высшей законодательной властью он располагает как лидер партии, имеющей наибольшее число депутатов в парламенте, которые должны подчиняться его решениям в соответствии с требованиями партийной дисциплины.

Однако высший законодательный орган остается главным центром власти в европейских государствах. Существенное изменение соотношения политических сил в нем, будь то в результате новых выборов или образования новой коалиции, влечет за собой и изменения в исполнительной власти, отставку или реформирование правительства. Таким образом, рядовые граждане пусть косвенно, путем подачи голоса за ту или иную партию, но имеют реальную возможность повлиять на функционирование власти, как исполнительной, так и законодательной, в своем государстве. Потому и наименование системы власти, существующей в государствах — членах Европейского Союза, как представительной демократии, вполне обоснованно.

Но высшие органы Европейского Союза формируются и функционируют по иным правилам, чем высшие органы власти государств-членов. Если в государствах — членах Европейского Союза центром власти, как законодательной, так и исполнительной, выступает орган, непосредственно избираемый гражданами и представляющий их, то в структуре руководящих органов ЕС Европейский парламент никак нельзя назвать даже высшим законодательным органом Европейского Союза. Он является лишь одним из трех главных органов ЕС, участвующих в создании нормативных актов ЕС, причем ни он сам, ни его депутаты не обладают правом

<sup>6</sup> Official Journal of the European Union. С 306. 17.12.2007. P. 13–15.

<sup>7</sup> Ibid. P. 13.

законодательной инициативы. Все проекты нормативных актов вправе разрабатывать только Европейская комиссия, а вступают они в силу лишь после утверждения их не только Европейским парламентом, но и Советом, в который по должности входят министры правительств государств-членов.

Существенно меньше, чем у парламентов государств-членов, и полномочия Европейского парламента при формировании исполнительных органов Европейского Союза. Европейский парламент не вправе сам назначить ни председателя Европейской комиссии, ни ее членов. Возможные кандидатуры на высшие должности в Европейском Союзе — председателя Комиссии ЕС, Председателя Европейского Совета, Верховного представителя ЕС по вопросам внешней политики и политики безопасности — подбираются и обсуждаются за закрытыми дверями лидерами стран-членов, после чего единственная кандидатура представляется общественности и, если это предусмотрено учредительными договорами, предлагается на рассмотрение Европейскому парламенту. По собственной инициативе Европейский парламент не вправе выдвинуть кандидатуру Председателя Европейской комиссии, не имеет он и права выбора Председателя из нескольких кандидатур. Он вправе лишь утвердить или не утвердить предложенную ему Европейским Советом кандидатуру, а также вправе выразить недоверие уже действующему составу Комиссии.

Содержащееся в ст. 10 Договора о Европейском Союзе утверждение о том, что функционирование Европейского Союза основывается на представительной демократии, потому и не кажется убедительным, что орган, непосредственно представляющий граждан Европейского Союза на союзном уровне, Европейский парламент, обладает недостаточными полномочиями, и, значит, любой результат выборов в Европейский парламент не может оказать существенного влияния на функционирование Европейского Союза.

Реальным центром власти в Европейском Союзе является Европейский Совет, в который входят лидеры государств-членов (большей частью это главы правительств). Именно там принимаются принципиальные решения о развитии Европейского Союза, и именно там определяются кандидатуры на занятие высших должностей в Европейском Союзе, включая и должность Председателя Комиссии. Разумеется, в защиту рассматриваемого положения ст. 10 Договора о Европейском Союзе можно указать, что, поскольку сами лидеры стран — членов Европейского Союза подотчетны своим национальным парламентам, то избиратели — граждане ЕС имеют возможность влиять на политику и определение персон руководителей Европейского Союза если и не путем голосования непосредственно за депутатов Европейского парламента, то путем голосования за депутатов своих национальных парламента, которые могут избрать таких министров своего правительства, которые в рамках Совета ЕС и будут определять политику Европейского Союза, соответствующую желаниям избирателей.

Однако этот аргумент малоубедителен. Рядовые избиратели никак не могут правильно оценить деятельность представителей своего государства в Европейском совете и в Совете ЕС хотя бы по той причине, что их заседания проходят за закрытыми дверями. Обнародуются только окончательные решения, и то, какую позицию занимал представитель того или иного государства, чаще всего остается неизвестным общественности. Кроме того, как быть рядовому избирателю, который доволен политикой правительства своего государства — члена ЕС, но не доволен деятельностью

Комиссии ЕС? Вспомнить о том, что Председатель Комиссии был утвержден на эту должность единогласно всеми членами Совета ЕС, а значит, и представителем своего правительства, и на следующих выборах проголосовать против него, т. е. и против одобряемой им внутренней политики данного правительства?

Возможно, такое мнение и не может считаться бесспорным, но представляется, что в демократических государствах избиратель должен иметь возможность выразить отношение к деятельности муниципальных органов — на муниципальных выборах, к деятельности государственных органов власти — на общегосударственных выборах, и к деятельности руководящих органов интеграционного объединения — на выборах представительного органа этого интеграционного объединения.

О представительной демократии как основе деятельности Европейского Союза мы могли бы говорить в том случае, если бы, например, формирование Европейской комиссии входило в число полномочий Европейского парламента, так же как формирование правительства входит в число главных полномочий парламентов государств — членов ЕС, и, например, глава Комиссии избирался бы из числа предложенных депутатами Европейского парламента кандидатур на его заседании. Однако, как известно, персональный состав Комиссии, включая ее председателя, определяется в ходе переговоров за закрытыми дверями между руководителями стран — членов ЕС, после чего единственная кандидатура предлагается Европейскому парламента на утверждение.<sup>8</sup> Рядовые граждане Европейского Союза не имеют и теоретической возможности повлиять на формирование Европейской комиссии даже путем участия в выборах, поскольку во время выборов в Европейский парламента просто неизвестно, кто именно будет предложен Европейскому парламента в качестве кандидата на должность председателя Комиссии и ее членов.

Таким образом, сопоставление положения ст. 8А (10) Договора о Европейском Союзе о функционировании Союза на основании представительной демократии с реальным распределением полномочий между руководящими органами ЕС позволяет сделать вывод о том, что в данном случае мы имеем дело с введением в текст Договора о Европейском Союзе нормы, носящей декларативный характер, но не представляющей собой реального шага по пути большей демократизации деятельности руководящих органов Европейского Союза. Этот вывод не опровергает и содержание других статей, входящих в раздел «Демократические принципы». Рассмотрим их подробнее.

Статья 9 предусматривает, что в своей деятельности Европейский Союз будет соблюдать принцип равенства его граждан, которым должно уделяться одинаковое внимание со стороны всех институтов, агентств и учреждений ЕС. Статья 11 обязывает институты Европейского Союза предоставлять гражданам ЕС и их ассоциациям возможность обнародовать и обсуждать их мнения относительно всех сфер деятельности ЕС. При этом институты ЕС должны поддерживать открытый, прозрачный и регулярный диалог с представительными общественными организациями и гражданским обществом. Особая обязанность возлагается на Комиссию ЕС, а именно проводить

---

<sup>8</sup> Пункт 1 ст. 14 (9А по старой нумерации) Договора о Европейском Союзе говорит о том, что Европейский парламента «избирает» Председателя Комиссии. Но для выборов необходимо по меньшей мере два кандидата, а до сих пор Европейскому парламента на рассмотрение всегда предлагалась только одна кандидатура на этот пост. Таким образом, вероятно, правильнее говорить об «утверждении» Европейским парламента Председателя Комиссии, но не о его «избрании».

широкие консультации с заинтересованными сторонами с целью обеспечения прозрачности и взаимосвязанности действий Европейского Союза.

Пункт 4 ст. 11 содержит интересную новеллу. В соответствии с ней не менее одного миллиона граждан ЕС, являющихся гражданами существенного числа стран-членов могут предложить Комиссии ЕС разработать и представить на рассмотрение проект нормативного акта ЕС в том случае, если данные граждане считают, что такой новый нормативный акт необходим для реализации учредительных договоров Европейского Союза.

Статья 12, завершающая раздел «Положения о демократических принципах», посвящена полномочиям парламентов государств-членов. Согласно ей они должны вносить существенный вклад в успешное функционирование Европейского Союза благодаря 1) получению от институтов ЕС проектов готовящихся нормативных актов, а также сведений о поступивших заявках на вступление в Европейский Союз; 2) осуществлению контроля за соблюдением принципа субсидиарности в деятельности органов ЕС; 3) принятию участия в процедуре пересмотра учредительных договоров Европейского Союза; 4) участию в процессе сотрудничества между Европейским парламентом и парламентами государств-членов в соответствии с Протоколом о роли национальных парламентов в Европейском Союзе.<sup>9</sup>

Если проанализировать права, содержащиеся в этих статьях, то их можно разделить на две группы — новые права и права, уже ранее закрепленные в других нормативных актах и государствах — членах ЕС, и самого Европейского Союза. При этом большая их часть относится ко второй группе. Например, предусмотренная ст. 11 обязанность институтов ЕС предоставлять гражданам возможность свободно высказывать свое мнение о деятельности Европейского Союза является составной частью более широкого права на свободу слова, закрепленного и в конституциях всех государств — членов ЕС, и в специальных договорах об основных правах человека, в соответствии с которыми граждане ЕС вправе публично обсуждать деятельности не только Европейского Союза, но и Организации Объединенных Наций, правительства своего государства и соседних государств и т. д. Установленная ст. 9 обязанность Европейского Союза соблюдать принцип равенства своих граждан также, как представляется, напрямую вытекает из закрепленного в основных законах всех государств — членов ЕС принципа равенства всех граждан перед законом.

Однако по-настоящему новым является установленное п. 4 ст. 11 право одного миллиона граждан ЕС, представляющих различные государства, просить Комиссию ЕС разработать проект нового нормативного акта Европейского Союза. Однако это новое право ничего не меняет в существующем порядке нормотворчества в Европейском Союзе. Ведь даже миллион граждан ЕС не вправе ни вынести на референдум разработанный ими проект нормативного акта, ни даже представить его на рассмотрение полномочных органов, т. е. Совета ЕС и Европарламента. Они могут лишь обязать Комиссию разработать проект такого акта, на содержание которого этот миллион инициативных граждан никак не может повлиять непосредственно (равно как и на содержание всех других нормативных актов ЕС, разрабатываемых Еврокомиссией).

---

<sup>9</sup> Official Journal of the European Union. 17.12.2007. P. 13–15.

Таким образом, и содержание иных статей, содержащихся в разделе II Договора о Европейском Союзе «Положения о демократических принципах», не подтверждает тезиса ст. 10 этого раздела о том, что функционирование Европейского Союза основывается на представительной демократии. Вместе с тем очевидны изменения, которые нужно было бы внести в структуру руководящих органов ЕС для того, чтобы положение ст. 10 стало реальностью. Достаточно лишь скопировать уже существующую и эффективно действующую модель одного из федеративных государств Европы, например, Федеративной Республики Германия. Если применить данную модель к Европейскому Союзу, то полномочия Европейского парламента были бы расширены до полномочий бундестага (оба этих органа уже сейчас избираются прямым голосованием всех граждан). Европейский парламента приобрел бы право формировать главный исполнительный орган ЕС — Комиссию и играть ведущую роль в нормотворческом процессе. Для защиты интересов отдельных государств-членов сохранялся бы Совет, имеющий приблизительно такие же полномочия, как и бундесрат ФРГ. Но осуществление подобных реформ, которые не на словах, а на деле означали бы, что Европейский Союз функционирует на основе принципов представительной демократии в руководящих кругах ЕС, не обсуждается даже на теоретическом уровне. И здесь сам собой возникает вопрос: почему модель управления, столь удачно действующая в ФРГ, не может быть применена к Европейскому Союзу? Или, если посмотреть на этот вопрос с другой стороны: а можно ли управлять Европейским Союзом, конгломератом различных государств и народов, на основе тех же принципов, что и моноэтническим государством?

Кажется, что ответ на данный вопрос подсказывает история Европы. Пока Древний Рим был небольшим государством в центральной части нынешней Италии, он управлялся по вполне демократическим принципам (если можно считать демократическими принципы, допускающие рабовладение). Его высшие должностные лица, консулы, избирались сроком на один год гражданами, имеющими право голоса, и при этом их власть существенно ограничивалась сенатом и трибунами. Но когда Рим распространил свою владычество за пределы Апеннинского полуострова и превратился в могучую средиземноморскую державу, то высшая власть оказалась сосредоточенной в руках одного лица, императора. Оказалось, что принципы управления, вполне применимые к городу-государству, неэффективны относительно огромной империи, расположенной на трех континентах. Избираемые на один год консулы, подотчетные сенату, могли успешно справляться с делами города Рима, но для одновременного управления делами Лация, Египта, Галлии, Иберии, Сирии, Киликии более эффективным оказалось единоличное правление.

Разумеется, мы не должны проводить прямых исторических параллелей, и появление во главе Европейского Союза нового Цезаря и тем более Калигулы или Нерона ему не грозит. Но данный пример показывает, что ни один из существовавших и существующих методов управления человеческим обществом не должен абсолютизироваться. Представительная демократия — один из этих методов, и, то, что он так удачно проявил себе в Афинах во времена Перикла или в Западной Европе в конце прошлого века, совсем не означает, что он будет настолько же эффективными всегда и везде на планете Земля в течение всего оставшегося времени существования человеческой цивилизации.



Если бы представительная демократия, играющая ведущую роль представительного органа власти, действительно лежала бы в основе функционирования Европейского Союза, то это означало бы, что все принципиальные решения, касающиеся развития Союза, принимали бы именно депутаты Европейского парламента, переизбираемые в ходе прямых выборов раз в пять лет. А ведь процесс интеграции нередко требует выбора между интересами отдельного государства-члена и интересами Союза в целом. Например, если в одном государстве-члене начался серьезный экономический кризис, то в интересах Союза будет оказание ему финансовой помощи со стороны других государств-членов, однако вряд ли это будет в интересах рядовых граждан государств-доноров, которым придется расплачиваться за ошибки, совершенные правительством и гражданами другого государства. И если депутаты, избранные населением государства-донора, предпочтут интересы Союза интересам своих избирателей, то вполне вероятно, что следующие выборы они проиграют и на их место в Европейский парламент придут те депутаты, которые будут защищать именно интересы своих избирателей, а не Союза в целом.

При нынешней модели управления Европейского Союза принципиальные решения о его Деятельности принимают главы государств и правительств за закрытыми дверями, а не депутаты Европейского парламента в ходе открытого голосования. Они также ответственны перед своими избирателями, но эта ответственность носит более общий характер, чем ответственность депутатов Европейского парламента. В ходе выборов избиратели оценивают всю деятельность возглавляемых ими правительств, а не только деятельность по руководству Европейским Союзом. И если избиратели в целом одобряют их внутреннюю и внешнюю политику, то они могут позволить себе пойти наперекор преобладающему общественному мнению в том или ином вопросе деятельности Европейского Союза. Депутат Европейского парламента позволить бы себе такое не мог, поскольку оценка его деятельности на этом посту полностью совпадает с оценкой избирателями деятельности Европейского союза.

Подведем итог. Зафиксированное в ст. 10 новой редакции Договора о Европейском Союзе положение о том, что его функционирование основывается на представительной демократии, не может рассматриваться как корректное. На основе этого принципа управляются государства — члены ЕС, но не сам Европейский Союз, о чем свидетельствует зависимое положение Европейского парламента в структуре органов управления Европейским Союзом. По-прежнему остается открытым вопрос — а возможно ли вообще эффективное управление таким многонациональным объединением по принципам представительной демократии? Предыдущие исторические примеры интеграции европейских и соседних с ними народов свидетельствуют скорее об обратном. Древний Рим, Византия, Каролингская империя, Испания Филиппа II, Франция Наполеона Бонапарта, Российская империя, Советский Союз объединили в своем составе и под единой властью очень многие народы и при этом управлялись отнюдь не парламентами, а единовластными правителями, имевшими возможность принимать решения, не оглядываясь на результаты выборов. Вероятно, именно дальнейшее развитие Европейского Союза и сможет дать ответ на этот вопрос.

Статья поступила в редакцию 13 марта 2015 г.