
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

С.А. Бокерия

Кафедра теории и истории международных отношений
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В работе изучаются история и перспективы институционального развития Европейского Союза в связи с принятием Лиссабонского договора 2007 года.

Современный этап исторического развития характеризуется качественным преобразованием многих традиционных устоев общественной жизни. Не осталась в стороне от этого процесса и политико-правовая организация общества, ее центральный компонент — государство. Под влиянием интеграционных тенденций все больше стран планеты в добровольном порядке соглашаются на ограничение собственного суверенитета, передачу суверенных прав в компетенцию наднациональных (надгосударственных) образований международного характера. В результате происходит изменение самого представления о государстве и государственности, что требует внимательного изучения и осмысления со стороны юридической науки.

Именно Европейский Союз на сегодняшний день является наиболее эффективной, авторитетной и динамичной из числа подобных надгосударственных конструкций. За весьма краткий по историческим меркам отрезок времени Союз превратился из небольшой субрегиональной группировки экономического характера в подлинно европейскую интеграционную организацию универсальной компетенции, обладающую собственным аппаратом управления и осуществляющую деятельность в самых различных сферах общественной жизни. Для иллюстрации масштабов деятельности Союза достаточно указать лишь некоторые из ее основных результатов:

— в социально-экономической сфере: построение общего рынка, введение единой валюты евро, издание обширного законодательства применительно к различным отраслям хозяйства (транспортное, банковское, таможенное, антимонопольное, аграрное, трудовое и т.д.);

— в политической области: функционирование работоспособной, хотя и не свободной от недостатков системы европейских органов власти, которая включает избираемый непосредственно гражданами Европейский парламент, суды Союза, Комиссию, Совет, Европейский центральный банк, омбудсмена Европейского Союза (уполномоченного по правам человека) и др.;

— в правоохранительной и гуманитарной сферах: становление института гражданства Союза, принятие Хартии Европейского Союза об основных правах, создание Европейского полицейского ведомства (Европол) и аналогичного учреждения для координации работы национальных прокуратур (Евроюст), формиро-

вание единых информационных систем и банков данных (Шенгенская информационная система, централизованная база данных отпечатков пальцев Евродак и др.), установление в законодательстве Союза общих признаков и стандартов уголовной ответственности в отношении ряда преступных деяний (фальшивомонетничество, терроризм, торговля людьми и др.), замена малоэффективного института межгосударственной выдачи преступников (экстрадиции) европейским ордером на арест и т.д.

В дополнение к этому перечню уже осуществленных преобразований Европейский Союз сейчас готовится совершить еще один шаг, который может иметь далеко идущие последствия для всей Европы. Речь идет о принятии единого Конституционного договора Союза, призванного заменить действующие учредительные документы организации. Принятие договора позволит усилить легитимность союза, поспособствует укреплению его единства, авторитета и самоидентификации на международной арене. Европейский Союз превратится в более монолитную уникальную надгосударственную организацию политической власти, усовершенствуются принципы деятельности Союза.

Европейский союз (ЕС) в том виде, в каком он воспринимается в мире сейчас, формировался на протяжении продолжительного времени. Документально ЕС был оформлен Маастрихтским договором, подписанным в феврале 1992 г. и введенным в действие в 1993 г. Важнейшим следствием этого явилось завершение создания единого рынка, в рамках которого на всем пространстве сообщества обеспечивается свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капитала. При этом были полностью устранены все таможенные платежи и НДС в торговле между странами — членами сообщества. Это означало также завершение строительства Таможенного союза. В 1994 году был принят Единый таможенный кодекс для всех стран сообщества и установлены единые импортные и экспортные процедуры. Таможенные формальности на внутренних границах были заменены новыми системами налогового и статистического контроля, которые не требовали традиционной таможенной проверки документов при пересечении этих границ. Выборочные проверки могут осуществляться с конкретной целью — пресечение трафика наркотиков, выявление незаконных иммигрантов и др. Амстердамский договор (подписан 2 октября 1997 г. 15-ю государствами — членами ЕС, вступил в силу 1 мая 1999 года) внес изменения в Договор ЕС, Римский договор и другие акты. Наиболее важные из них касаются повышения прозрачности акций ЕС с акцентом на защиту прав граждан ЕС в широком смысле, упрощение законодательных процедур и институциональных изменений, широкомасштабного изменения существующих Опор (Pillars) Союза (кооперация в области права и внутренних дел — Pillar I; общая иностранная политика и безопасность ЕС — Pillar II; новые правила, разрешающие гибкую интеграцию в виде активной кооперации в области политики и судебной кооперации по уголовным делам — Pillar III) [1].

Институционально-правовые основы сотрудничества стран Европейского Союза, его архитектура и функции достаточно сложны. Он управляется общими институтами: Европейским парламентом, Европейским советом (главы государств и правительств) и Европейской комиссией, выступающей гарантом союзных

договоров и имеющей право законодательной инициативы, а также Советом министров, состоящим из министров национальных правительств. Кроме того, имеется Счетная палата, контролирующая использование финансовых ресурсов общего бюджета, и Европейский суд, следящий за исполнением общеевропейского законодательства. Региональные аспекты развития находятся в поле зрения Европейского конгресса местных и региональных властей. В соответствии с Маастрихтским и Амстердамским договорами все эти структуры ориентированы на: (1) содействие сбалансированному и долговременному экономическому и социальному прогрессу, особенно посредством создания пространства без внутренних границ, экономического и социального сближения и образования экономического и монетарного союза; (2) утверждение своей идентичности на международной арене, особенно посредством проведения общей внешней политики и безопасности, в том числе через определение в будущем политики общей защиты; (3) усиление защиты прав и интересов граждан государств-членов установлением гражданства Союза; (4) развитие тесного сотрудничества в сфере юстиции и внутренних дел; (5) сохранение общих достижений. При подготовке и принятии решений между руководящими институтами ЕС верхнего уровня существует разделение функций: Европейский совет определяет будущую политику Союза, Европейская комиссия подготавливает предложения и отвечает за исполнение решений, Европейский парламент выражает мнение о предложениях, Совет министров принимает решения, Европейский суд обеспечивает соблюдение правовых норм Сообщества и их единообразное применение.

Масштабная и впечатляющая архитектура Европейского Союза, переплетение ее «несущих конструкций» и функций зиждется на трех опорах (*pillars of the European Union*), обозначенных договором об учреждении ЕС и признаваемых всеми государственными членами сообщества. Сущность их состоит в следующем:

— Pillar I — Европейские сообщества (*Euroatom*), обладающие правосубъектностью. Решения принимаются большинством голосов. Европейская интеграция наиболее продвинулась в областях, охватываемых этим комплексом норм. К этим областям в основном относятся вопросы Общего рынка и четыре свободы ЕС (свободное движение товаров, лиц и капитала, а также предоставления услуг). С момента вступления в действие Амстердамского договора вопросы, касающиеся Шенгенского договора, а также значительная часть Pillar III (все вопросы, относящиеся к внешним границам, политика предоставления убежища, противодействие незаконной иммиграции, контроль за внешними границами и таможенное взаимодействие, а также кооперация в сфере гражданской юстиции) были включены в Pillar I;

— Pillar II — действия государств — членов Европейского Союза в области общей иностранной политики и безопасности (*CFSP*). Эти действия не имеют межправительственной природы. Европейский совет определяет политические руководящие принципы, лежащие в основе действий ЕС в данном комплексе. *CFSP* была образована на базе Европейской политической кооперации (*EPC*) государств — членов Европейского сообщества и стала частью договоров посредством Единого европейского акта в 1987 году. В *CFSP* были внесены дополнения с тем, чтобы

включить аспекты обороны через статью J.4. Договора Европейского Союза, которая предусматривает возможность создать общеевропейскую оборонную политику и сделать Западноевропейский Союз составной частью развития ЕС;

— Pillar III — действия государств — членов ЕС в области юстиции и внутренних дел. В период с 3 ноября 1993 г. (когда вступил в силу Маастрихтский договор) и по 1 мая 1999 г. (когда вступил в силу Амстердамский договор) Pillar III включала сотрудничество государств — членов ЕС в области координации и гармонизации политики предоставления убежища, контроля за внешними границами (включая таможенное сотрудничество), иммиграционной политики и политики по отношению к гражданам третьих стран (принципы въезда и пребывания в ЕС), борьбы с наркоманией и преступностью, судебного сотрудничества по гражданским и уголовным делам, полицейского сотрудничества (в рамках Европола) и продолжения группы «TREVI», то есть вопросов, касающихся борьбы с терроризмом и международной преступностью. Результатом Амстердамского договора стал перенос некоторых вопросов из Pillar III в Pillar I. В настоящий момент Pillar III включает судебное сотрудничество по уголовным делам и полицейское сотрудничество.

Правовое единство ЕС скрепляется *Acquis Communautaire* — совокупностью всех договоров, правил и законов, принятых за весь период интеграции, начиная с 50-х гг. в рамках Европейского Союза и предшествовавших ему структур. Эти нормы должны быть приняты новыми государствами-членами в том виде, в каком они существовали на момент их присоединения. *Acquis* состоит из первичного права, то есть договоров (*treaties* — Парижский договор, Римский договор, Единый европейский акт, Договор Европейского Союза, Амстердамский договор, договоры о присоединении), и вторичного права, созданного соответствующими органами Европейского Союза. Вторичное право (*directives, regulations, decisions*) содержит: (1) правила, которые обязательны для всех государств-членов и прямо применимы в рамках всех стран-членов; (2) директивы, которые могут быть адресованы любому государству-члену, а не всем государствам-участникам, и обязательные в том, что касается объекта регламентации, оставляя свободу определения формы и метода осуществления; (3) решения, полностью обязательные для тех, кому они адресованы; (4) рекомендации и мнения, не имеющие обязательной силы; (5) иные акты институтов Европейского Союза различной природы, а также (6) решения Европейского Суда. Договорное право относится к международному публичному праву, и любые другие акты Европейского Союза должны ему соответствовать; в противном случае, они считаются недействительными. *Acquis Communautaire* также включает международные договоры, заключенные между членами Европейского Союза и третьими сторонами.

В 2000 г. Европейский парламент впервые выступил с инициативой принятия Конституции Союза. Подписание главами государств и правительств 25 стран — членов Европейского Союза Договора о Конституции ЕС от 29 октября 2004 г. стало важнейшим шагом в договорных отношениях Европейского Союза. Одновременно был подписан Заключительный акт, который утверждал текст Консти-

туции и дополнительные протоколы и декларации, разъясняющие отдельные положения и статьи Основного закона и процедуру их вступления в силу. Конституцию ЕС не поддержали Франция и Нидерланды, проголосовав на референдумах против нее большинством голосов. Остановимся на основных положениях Конституции ЕС.

Необходимо отметить важность Конституции ЕС, проект которой способствовал росту популярности конституционной идеи среди политической элиты и населения европейских стран. Конституция представляет собой весьма пространный документ объемом около 300 страниц, выдержанный в классическом государственно-правовом стиле и состоящий из 448 статей, разделенных на четыре раздела: институты ЕС, компетенция институтов ЕС и ее осуществление, политика ЕС в различных областях, порядок пересмотра Основного закона. Конституция вносила в жизнь ЕС и его институтов много нового. Впервые официально закреплялся статус Европейского Совета, были расширены полномочия председателя Еврокомиссии, введена должность его заместителя — Министра иностранных дел Евросоюза, который должен координировать и официально представлять за пределами Союза его внешнюю политику и политику в области безопасности. Министр иностранных дел назначается квалифицированным большинством Европейского Совета. Согласно Конституции, его кандидатуру должны поддержать как минимум 55% членов Европейского Совета, которые представляют не менее 65% населения Евросоюза. Как гласит статья 294 Конституции, «государства-члены активно и безоговорочно поддерживают общую внешнюю политику и политику в области безопасности в духе взаимной лояльности и солидарности». Однако государства-члены по наиболее важным международным вопросам имеют определенную самостоятельность и свободу выбора. Новизной являлось и то, что ЕС становится субъектом международного права и может заключать от имени Союза международные договоры. В свое время Европейское сообщество обладало этим правом, но затем, после преобразования в Евросоюз, оно его лишилось [2]. Таким образом, правовое единство охватывало всю область отношений в рамках общеевропейского пространства. Хотя Договор о Конституции ЕС в силу не вступил, он явился прообразом Лиссабонского договора 2007 года.

Наиболее вероятный сценарий будущего Европейского Союза на ближайшие десять-пятнадцать лет видится в медленном, но устойчивом прогрессе по пути интеграции, сдерживаемом большим разнообразием культур и экономических реалий [3]. В ЕС в настоящее время идут сложные и иногда разнонаправленные процессы. С одной стороны, усиливается его внутреннее единство за счет передачи новых полномочий в наднациональные органы ЕС. В то же время остаются неясными перспективы сотрудничества стран ЕС в сфере внешней политики, поскольку масштабное расширение ЕС сделало его более трудноуправляемым в процессе принятия решений. Актуальным остается и вопрос о будущей модели развития ЕС. В настоящий момент одинаковые перспективы на практическую реализацию имеют не только сценарии построения федеративной Европы, но и интеграции в формате конфедерации по модели «общий рынок плюс социальный союз»,

а также возникновение «Европы разных скоростей» с выделением групп стран, которые являются более или менее интегрированными друг с другом.

Провал, связанный с принятием Евроконституции, показал, что ЕС не только достиг, но в определенном смысле перешел допустимые на данном этапе пределы наднациональной интеграции. В этой связи дальнейшая передача полномочий государствам-членам на уровень Еврокомиссии на какое-то время оказалась под вопросом [3]. Следовательно, на повестке дня в ближайшие годы будут находиться новые форматы взаимодействия. Строительство Европейского Союза как одного из мощных полюсов современного мира невозможно, если это объединение не будет иметь единой внешней политики, вырабатываемой соответствующим институциональным органом, и единой политики в области обороны, подкрепленной силой европейской армии.

В 2000 г. в Ницце была принята обстоятельно проработанная Хартия Европейского Союза об основных правах. Подобно французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г., за которой последовало принятие Конституции, она послужила основой конституционной идеологии и стимулировала возобновление конкретных работ по созданию Конституции Союза. Это стало особенно важным в контексте увеличения Союза еще на 10—13 новых государств-членов и соответствующей корректировки его интеграционных механизмов [4].

13 декабря 2007 г. в Лиссабоне был подписан новый договор ЕС. Отказ от его конституционного статуса (атрибутика конституции — гимн, флаг и учреждение поста министра иностранных дел ЕС — были удалены из проекта договора как умаляющие национальную суверенность государств-членов) позволяет надеяться на более успешное прохождение стадии ратификации национальными государствами в форме парламентского голосования, а не референдумов. Лиссабонский договор носит конвенциональный характер, как Маастрихтский, Амстердамский и Ниццкий договоры, в то время как базовыми для ЕС по-прежнему остаются два договора — Договор о Европейском Союзе и Договор, учреждающий Европейское сообщество, который переименован в Договор о функционировании Европейского Союза.

Остановимся на основных институциональных и политических нововведениях Лиссабонского договора. Они связаны с уменьшением числа членов Комиссии ЕС с 27 до 15, при этом предполагается разработка системы ротации, которая позволила бы всем государствам — членам ЕС участвовать в формировании состава Еврокомиссии. Нововведением является и учреждение должности Президента ЕС. Избираемый Советом ЕС Президент будет исполнять свои обязанности в течение двух с половиной лет. Тем самым отменяется существующая система председательства в Евросоюзе, при которой руководящие функции поочередно исполняются государствами — членами Союза в течение шести месяцев. Внешнеполитические полномочия ЕС, которые делили до этого Еврокомиссия и Совет ЕС, переходят к Верховному представителю ЕС по вопросам внешней политики и безопасности. Хартия основных прав не является частью Договора, в котором, однако, присутствует ссылка на обязательный характер выполнения Хартии странами —

членами ЕС, за исключением Великобритании и Польши. Право национальных парламентов накладывать вето на совместные решения в сферах юстиции и внутренней безопасности введено только до конца 2008 г. Согласно Договору, Великобритания, Дания и Ирландия имеют возможность избежать необходимости следования общим решениям.

В Европейском Совете вводится новая система голосования по формуле «двойного большинства». В соответствии с этим нововведением решение считается принятым, если за него проголосовали представители 55 % государств, в которых проживает не менее 65 % населения ЕС. Новый принцип голосования вступает в силу только в 2017 г., так как Польше удалось продлить действие так называемого Янинского механизма. Он будет применяться в период с 2014 по 2017 гг., что даст возможность нескольким странам Сообщества замедлить принятие того или иного решения в Совете ЕС, даже если количеству голосов против этого предложения не хватает блокирующего меньшинства. Общее количество мест в Европарламенте сократится с 785 до 750.

Необходимо отметить, что в рамках нового Договора усиливается политическая роль парламентов. Европейский парламент получил право участвовать в утверждении бюджета ЕС вместе с Европейским советом. Депутаты Европарламента смогут влиять на законодательство в таких областях, как юстиция, безопасность и иммиграционная политика. Срок высказывания обоснованных претензий национальными парламентами в рамках субсидиарного права увеличивается с шести до восьми недель. Для подачи соответствующего заявления в Еврокомиссию достаточно простого большинства в парламенте. Интересным является и нововведение, предусматривающее возможность выхода из ЕС. После того как страна сообщит о своем намерении выйти из состава ЕС, обе стороны приступают к обсуждению формальных условий выхода. Процедура принятия решений квалифицированным большинством голосов распространится еще на 40 областей политики. В Договор внесены дополнительные обязательства о солидарности в вопросе энергетической политики и борьбы против глобального потепления климата.

Безусловно, Лиссабонский договор продолжает оставаться предметом дискуссии. Критических замечаний особенно много в среде левых европейских партий. Некоторые из них считают Договор «милитаристским» (из-за введения налогов на оборону ЕС) и «неолиберальным». Критики убеждены, что авторы нового Договора не скрывают приоритета экономических интересов над демократией: свобода передвижения граждан упоминается только после указания на свободу перемещения товаров, услуг и финансовых потоков. Лиссабонский договор назван недемократическим с точки зрения доминирования исполнительной власти в процессе принятия решений. Представители левых партий заявляют, что Договор остался практически неизменным (этот факт признают и сторонники Договора) по сравнению с тем, который был отклонен на референдумах в Нидерландах и во Франции. Решение отказаться от конституционного характера Договора мо-

тивировано, с точки зрения левых европейских партий, исключительно желанием избежать референдумов как наиболее рискованной формы ратификации.

Одновременно с критикой Договора существуют и скептические прогнозы аналитиков относительно успеха его практического применения, связанные с обеспокоенностью многих европейских политиков в отношении ясности отдельных условий Договора. Так, например, недостаточно точно определены компетенции Президента ЕС, которые распространяются на финансовую сферу, управление дипломатической службой, ответственность за работу Европола и взаимодействие с министрами национальных правительств. На фоне столь существенного объема полномочий Президента ЕС вызывает беспокойство его способность решать названные проблемы без помощи не предусмотренного Договором собственного министерства. По мнению многих европейских политиков, консолидация лидеров ЕС вокруг фигуры Президента не выглядит очевидной по причине недостаточной легитимности последнего как не делегированного никакими парламентскими структурами. Кроме того, высказываются сомнения относительно способности будущего Президента проводить политику автономно по отношению к позиции той страны, которая представляла его на этот пост. Полномочия Верховного представителя ЕС по вопросам внешней политики и безопасности также, по мнению многих, нуждаются в дифференциации на фоне компетенций будущего Президента ЕС и Председателя Комиссии ЕС. В частности, одним из важнейших вопросов является определение сферы ответственности Верховного представителя по вопросам торговли и развития в рамках внешней политики ЕС на встречах министров иностранных дел, где он председательствует. В этом случае Верховный представитель будет неизбежно претендовать на реализацию тех компетенций, которыми в настоящий момент наделена Комиссия.

Точное время вступления Лиссабонского договора в силу все еще не определено. Вступление Договора в силу означает одновременное вступление в должность Председателя Еврокомиссии и Президента ЕС. Теоретически должность Председателя Еврокомиссии должна быть занята сразу после 1 января 2009 г., но практически он может быть избран лишь после выборов в Европарламент в июне 2009 г. В настоящий момент обсуждается возможность учреждения должности временного Председателя Еврокомиссии, либо замещение указанной должности только осенью 2009 г. Замещение должности Президента ЕС не зависит напрямую от выборов в Европарламент. Большинство экспертов убеждено, что Президент ЕС не должен принадлежать к той же партии, что и Председатель Комиссии, по соображениям соблюдения баланса политических интересов. Поэтому избрание президента ЕС также зависит от выборов в Европарламент и может быть отложено до осени 2009 г.

Лиссабонский договор должен быть ратифицирован странами-членами до 1 января 2009 г., чтобы в 2009 г., в год выборов в Европейский парламент, новый Договор мог вступить в силу. Правительства большинства стран уже приняли решение о ратификации Договора голосованием в парламентах. Но остаются несколько государств, которые уже выбрали или возможно выберут плебисцитар-

ную форму ратификации. Выбор Ирландией ратификации через референдум определен национальной конституцией. Португалия, Нидерланды и Великобритания еще не приняли решения относительно формы ратификации.

«Новый Договор пойдет на пользу гражданам Европы, — считает вице-председатель Комиссии Марго Уоллстрем, ответственная за институциональные отношения и коммуникационную стратегию. — Он повысит эффективность и позволит Союзу выступать единым фронтом во внешних отношениях. Люди будут больше влиять на политику Европы через своих представителей в Европейском Парламенте, выбранных прямым голосованием, а также с помощью национальных парламентов, роль которых увеличится. Демократия крайне важна для Союза, основанного на согласии граждан; она поможет восстановить доверие и веру в процесс европейской интеграции» [5]. Несомненно, ратификация Лиссабонского договора переведет европейскую региональную интеграцию на новый уровень.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Право Европейского Союза: документы и комментарии / Под ред. проф. С.Ю. Кашкина. — М.: Терра, 1999. — С. 11—12.
- [2] Договор о Конституции ЕС от 29 октября 2004 г. // constitution.garant.ru
- [3] *Эмерсон М.* Формирование политических рамок Большой Европы // Современная Европа. — 2004. — Выпуск 3. — Июль—сентябрь.
- [4] *Паньков В.* Общеввропейское экономическое пространство: возможности и перспективы // Мировая экономика и международные отношения. — 2003. — № 3.
- [5] Сценарии и прогнозы. Лиссабонский договор: Новая система начнет действовать с 2014 года // Современная Европа. — 2007. — Выпуск 3. — Июль—сентябрь.
- [6] Конституция для Европы: путь к единому государству? // Ежегодник сравнительного правоведения. — 2004.
- [7] Хартия Европейского Союза об основных правах: комментарий / Под ред. проф. С.Ю. Кашкина. — М., 2001.

THE INSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF THE EUROPEAN UNION

S.A. Bokeriya

Theory and History of International Relations Chair
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya St., 6, Moscow, Russia, 117198

The article deals with the history and the perspectives of the European Union institutional development in connection with acceptance of Treaty of Lisbon in 2007.