
СУВЕРЕНИТЕТ ГОСУДАРСТВ — ЧЛЕНОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И ЛИССАБОНСКИЙ ДОГОВОР

О.М. Мещерякова

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

Статья посвящена проблеме отклонения Договора, устанавливающего Конституцию для Европы, а также рассмотрению оснований, которые явились причиной такого развития событий.

В июне 2007 г. главы государств и правительств двадцати семи государств — членов Европейского Союза приняли решение о созыве правительственной конференции [4]. Основное значение этого документа состоит в том, что в нем отвергается конституционная концепция развития европейского интеграционного процесса и предполагается принять Договор о реформе, который должен внести изменения в Договор об учреждении Европейского сообщества (Договор о ЕС) 1957 г. и в Договор о Европейском Союзе (Договор о Евросоюзе) 1992 г.

После ратификации Договора о реформе европейский интеграционный процесс будет развиваться на принципиально новой основе. Это означает, прежде всего, что вышеупомянутые учредительные договоры с изменениями, внесенными Договором о реформе, не будут носить конституционного характера. Думается, что именно такую цель преследовали сторонники концепции «Европы отечеств» в Европейском Союзе. Поэтому отклонение проекта Конституции Европейского Союза свидетельствует об изменении расстановки сил в этой международной организации.

Однако в европейской прессе высказываются достаточно смелые предположения о том, что основной целью реформирования Евросоюза стало желание провести институциональную реформу [10]. Это предположение не лишено основания, поскольку, если проанализировать решение Европейского Совета от 21/22 июня 2007 г., то попытка провести институциональную реформу явно прослеживается [4].

Так, согласно этому решению Европейского Совета Договор о реформе, или, как его называют, Лиссабонский договор, должен включить в себя основные положения отклоненного проекта Конституции и уточнить вопрос о правосубъектности Европейского Союза. Именно так и было намечено в проекте Договора о реформе, который предшествовал принятию Лиссабонского договора [3].

Что же касается способа принятия решений, то тут новый договор вносит уточнения: согласно ст. 9с «Лиссабонского договора»:

«...(3) Когда в Договорах не предусмотрено иное, Совет принимает решения квалифицированным большинством.

(4) До 1 ноября 2014 г. квалифицированным большинством считается большинство в 55% членов Совета, включая как минимум пятнадцать государств, население которых составляет 65% населения Союза.

Для достижения блокирующего меньшинства необходимы голоса четырех членов Совета. В противном случае квалифицированное большинство считается достигнутым...» [9].

Как видно, эти положения «Лиссабонского договора» соответствуют тем, которые были предложены в проекте Конституции.

Однако новый договор предусматривает переходный период, правила которого будут применяться для определения квалифицированного большинства. В частности, в п. 5 ст. 9с «Лиссабонского договора» говорится, что:

«(5) На переходный период до 31 октября 2014 г., а также между 1 ноября 2014 г. и 31 марта 2017 г. действуют переходные положения, определенные в Протоколе о переходных положениях», который вошел в Лиссабонский договор [9].

Согласно этому протоколу (п. п. 2–4 ст. 3), «в период с 1 ноября 2014 г. по 31 марта 2017 г. действуют следующие положения: если для принятия решения необходимо квалифицированное большинство голосов, то любой член Совета вправе потребовать, чтобы оно было принято согласно п. п. 3 и 4 этой статьи» [9].

«(3) До 31 октября 2014 г. действуют положения п. п. 1 и 2 ст. 201а Договора о принципах деятельности Европейского Союза.

Если для принятия решения в Европейском Совете и Совете необходимо квалифицированное большинство голосов, то вес голосов государств-членов определяется следующим образом: Австрия — 10, Бельгия — 12, Болгария — 10, Великобритания — 29, Дания — 7, Германия — 29, Ирландия — 7, Греция — 12, Испания — 27, Франция — 29, Италия — 29, Кипр — 4, Латвия — 4, Литва — 7, Люксембург — 4, Венгрия — 12, Мальта — 3, Нидерланды — 13, Польша — 27, Португалия — 12, Румыния — 14, Словения — 4, Словакия — 7, Финляндия — 7, Чешская Республика — 12, Швеция — 10, Эстония — 4.

В случаях, когда решение, согласно Договорам, должно быть принято по предложению Комиссии, оно принимается 255 голосами, которые исходят от большинства государств.

В остальных случаях решения принимаются 255 голосами, которые исходят от двух третьих государств-членов.

Любой член Европейского Совета или Совета может потребовать, чтобы принятие правового акта было осуществлено квалифицированным большинством голосов государств-членов, население которых составляет 62% населения Союза. Если это условие не выполняется, правовой акт не принимается.

(4) До 31 октября 2014 г. в случаях, когда при принятии решений не все члены Совета имеют право голоса, в качестве квалифицированного большинства рассматривается тоже число взвешенных голосов, исходящее от государств-членов, в которых проживает 62% населения участвующих в голосовании государств» [9].

Такое положение свидетельствует о том, что основная роль в принятии решений будет отводиться не европейским наднациональным институтам, а национальным парламентам.

Предложенный в проекте Конституции Европейского Союза пост Министра иностранных дел Евросоюза упраздняется. Впрочем, упраздняются и все атрибуты, которые, хоть и формально, но придавали Европейскому Союзу некий государственноподобный характер.

Более того, многие противоречия и перекосы, которые возникли в Европейском Союзе в последнее время, связаны именно с тем, что вся институциональная система Европейского Союза напоминает институциональную систему федеративного

государства. Это и не удивительно, ведь она создавалась в то время, когда в европейской интеграции преобладало федералистское направление.

Поэтому вопрос о коренном реформировании институциональной системы возник не случайно.

А само это реформирование проводится под знаком усиления роли национальных парламентов, которое было закреплено в проекте Конституции Европейского Союза. Следует также отметить, что протокол «О роли национальных парламентов», который прилагался к проекту Конституции, без изменений вошел в Лиссабонский договор (Договор о реформе) [9].

Более того, в п. 2 ст. За Договора о реформе появилась новая по сравнению с проектом Конституции новелла о том, что Союз уважает равенство государств-членов перед существующими Договорами. А в п. 3 этой же статьи закреплено, что Союз и государства-члены уважают и поддерживают друг друга при выполнении общих задач на основе лояльного сотрудничества [9].

Таким образом, исчезло положение ст. I-1 проекта Конституции Евросоюза о том, что Союз координирует политику государств-членов, направленную на достижение целей Союза. Это можно рассматривать как значительный шаг вперед в процессе укрепления роли национальных парламентов, а, следовательно, и в создании механизмов защиты суверенитета государств-членов. Ведь весь период коренного реформирования Европейского Союза проходит под знаком борьбы за национальный суверенитет. И именно на это направлено реформирование институциональной системы Европейского Союза.

Если обратиться к истории европейской интеграции, то становится очевидной такая закономерность: в начале интеграционного процесса пересмотр институциональной системы происходил под знаком предания ей федеративного характера, теперь же, в период коренных преобразований Евросоюза, наблюдается обратный процесс: налицо попытки децентрализации и смещения центра принятия решений в сторону национальных парламентов.

Принятая 19 июня 1983 г. в Штуттгарте Торжественная декларация о Европейском Союзе в институциональном отношении акцентировала значение большей связи и более тесного сотрудничества между существующими структурами Европейских сообществ, благодаря чему можно последовательной деятельностью достичь создания на базе сообществ Европейского Союза. При этом Декларация предполагала, что рассмотрение дел, которые находятся в компетенции Европейских сообществ, должно происходить в соответствии с их организационными договорами. А рассмотрение дел, которые принадлежат к сфере европейского политического сотрудничества, — по процедурам, принятым в Люксембургском заявлении 1970 г., на основании которых было установлено политическое сотрудничество вне институционального контекста, следовательно, без специальной организации, под защитой которой оно бы разворачивалось [2, р. 23].

Министры иностранных дел должны были встречаться не реже, чем раз в полгода для обсуждения проблем интеграции. Главным органом политического сотрудничества должен был стать Политический Совет, в который назначаются представители министерств иностранных дел государств-членов. Далее, в Копенгагенском заявлении 1971 г. министры иностранных дел государств-членов создали формально-юридическую основу для деятельности групп корреспондентов и более частых встреч министров иностранных дел и Политического комитета. А в Лондонском заявлении 1981 г. в целях усовершенствования механизма ведения переговоров министры договорились об улучшениях процедурного характера: централь-

ный орган европейского политического сотрудничества — Политический Совет — компетентен в распределении дел между рабочими группами, ответственен за подготовку обсуждений на министерском уровне; Президиум европейского политического сотрудничества может принимать индивидуальных представителей третьих стран и с ними обсуждать важные для них вопросы, а, если необходимо, расширенный Президиум при согласии государств-членов может организовать встречи с официальными представителями третьих стран или по процедурам, о которых бы государства члены дополнительно договорились, если бы это было необходимо [7, р. 8-9].

Декларация о Европейском Союзе повысила значимость Совета министров Европейских сообществ: он должен заботиться о последовательности и непрерывности усилий в сфере создания Европейского Союза; на него возложена задача сближения двух институциональных аппаратов сотрудничества — одного в рамках сообществ, другого — в рамках европейского политического сотрудничества.

Согласно Декларации, центральная роль в развитии Европейского Союза отводится Европейскому парламенту. Он должен рассматривать все вопросы, касающиеся Европейского Союза, включая такие, предметом которых является европейское политическое сотрудничество. Среди наиболее значительных новшеств Декларация рассматривает обязательность информирования Европейского парламента о внешнеполитических вопросах из сферы европейского политического сотрудничества, которые проходят через Комитет по политическим делам [6, р. 327-333].

Пункты 2, 3, 7 Декларации определяют, что мнение Европейского парламента, кроме случаев, которые уже предусмотрены в связи с заключением международных договоров организационными договорами, необходимо получать также с помощью других значимых международных договоров, которые заключают европейские сообщества. В пункте 4 акцентируется значение сотрудничества среди членов европейских сообществ.

Одновременно Декларация констатирует, что Европейский Союз возникнет только с углублением и расширением масштабов различных видов деятельности на европейском уровне, которые вопреки различной правовой основе все же согласованно принимают решения в различных областях сотрудничества государств-членов.

Европейский парламент, скептически настроенный по отношению к предшествующим попыткам создания Европейского Союза, взял на себя инициативу по подготовке Договора о Европейском Союзе, при помощи которого стало бы возможно устранить существующую до этого времени неэффективность Европейских сообществ, которые все больше превращались в застывший бюрократический аппарат, неспособный ускорять процесс объединения Европы.

Следует отметить, что в парламентских кругах еще до провозглашения Торжественной декларации о Европейском Союзе сформировалась четкая тенденция к его более активной роли в процессе европейской интеграции. Так, еще в 1980 г. под руководством итальянского депутата Европейского парламента А. Спинелли была организована особая парламентская группа, целью которой было представить обществу и национальным парламентам проект нового Договора о Европейском Союзе, основанного на федералистских постулатах. Этот проект полностью изменял те связи, которыми до этого были связаны члены Европейских сообществ [8, р. 76-77].

Однако во многих государствах-членах такая инициатива парламента была воспринята неоднозначно. Европейский парламент обошел процедуру, предусмотренную ст. 236 Договора о Европейском экономическом сообществе, которая предусматривает, что предложения по изменению этого договора могут подавать Со-

вету министров правительства государств-членов или Комиссия. Изменения же начнут действовать, когда их, в соответствии с процедурами, предусмотренными в национальных конституциях, ратифицируют все государства-члены.

Следовательно, этим положением Европейский парламент, с одной стороны, взялся за ревизию организационных договоров Европейских сообществ, а с другой — избежал закрепленной международным правом дипломатической процедуры [1, с. 12-13].

А это явно свидетельствовало о стремлении создать объединение новой формы, что превышало обговоренные рамки сотрудничества в границах Европейских сообществ.

Такой подход к сотрудничеству нарушал суверенитет государств-членов, что, в свою очередь, вызвало необходимость введения принципа субсидиарности в документы Европейского Союза. Следовательно, этот принцип еще в период становления институциональной системы Европейского Союза был направлен на защиту национального суверенитета.

Таким образом, именно превышение Европейским парламентом своих полномочий, в чем государства-члены увидели попытку этого наднационального института ограничить их суверенитет, поставило в повестку дня вопрос о принципе субсидиарности, который с этого момента стал лейтмотивом интеграционного процесса. Государства — члены Европейского Союза стремились к интеграции на базе максимального сохранения своего национального суверенитета, что предусматривало наднациональность в рамках межправительственного подхода, а не создание Европейской федерации.

В вопросах институциональной реформы государства — члены Европейских сообществ не желали допустить расширения прерогатив Европейского парламента, а в качестве основного двигателя интеграционного процесса рассматривали самих себя, что, собственно, и предусматривает субсидиарная концепция.

В ответ на упреки в нарушении своей компетенции и базовых принципов межправительственного сотрудничества парламентарии обратились к утверждению: Европейский парламент — это единый орган, который представляет народ Европы и воплощает его политическую волю, поэтому имеет такое же право принятия решений, как и государства-члены; ни одна из конституций государств-членов не определяет процедуру подготовки межправительственных договоров.

Венская Конвенция 1969 г. «О юрисдикции договоров» не содержит подробных положений о подготовке текста международного договора, а исходит из определения, что для заключения международного договора существенным является согласие заинтересованных стран о его содержании, а его правовые последствия возникают с подписанием, одобрением, вступлением в силу или ратификацией.

Тот факт, что Конвенция не наделяет полномочиями для подписания международного договора никакой конкретный орган, показывает, что для действительности международного договора существенным и решающим является лишь соответствие выраженной воле государств-участников [5, р. 17-21].

Таким образом, уже проект Договора о Европейском Союзе выявил значительные разногласия, а компромиссность, к которой должны были обратиться его разработчики, сама по себе содержала непоследовательность.

Содержащиеся в проекте Договора вводные ссылки на достижения сотрудничества вне рамок организационных договоров Сообществ представляют собой переломный пункт в углублении интеграции (это касается, прежде всего, достижений в области европейского политического сотрудничества). Эти положения получили

широкую парламентскую поддержку, которой до проекта Договора о Европейском Союзе не был удостоен ни один документ с амбициями институционализации политического объединения. Следовательно, содержащиеся в проекте Договора проекты институциональной реформы заложили основу для перехода от межправительственного сотрудничества к надправительственным формам взаимодействия на уровне институтов будущего Европейского Союза [5, р. 36-39].

В отличие от межправительственного сотрудничества, совместная деятельность, которую необходимо отличать от общей политики, предполагает деятельность самого Союза и его институтов, а это возможно только в рамках специально предусмотренной компетенции и ответственности. Поэтому в Европейском Союзе и возникло разграничение компетенций как в федеративном государстве.

Поэтому можно говорить о том, что Договор о Европейском Союзе заложил основу для всех тех противоречий, которые и проявились сейчас, в период коренного реформирования Европейского Союза.

Ведь в период ратификации проекта европейской Конституции и затем в период коренного реформирования Европейского Союза, связанного с отклонением конституционного договора, проявились именно те противоречия, которые существовали на момент разработки и ратификации Договора о Европейском Союзе.

Однако если в Договоре о Европейском Союзе было уделено внимание только принципам субсидиарности и пропорциональности как основным механизмам в борьбе за непредание Союзу государственногоподобного характера, то в проекте Договора о реформе речь идет о более четком оформлении принципа наделения компетенцией. Ведь именно этот принцип на современном этапе развития интеграционного процесса нацелен на максимально возможное сохранение национальной компетенции и укрепление роли национальных парламентов в пику Европейскому парламенту.

Ведь уже в проекте Конституции Европейского Союза основная роль в принятии решений отводится национальным парламентам. Они могут не только принудить Комиссию пересмотреть свое решение, но и вынудить ее отозвать законодательное предложение. А на органы Союза проект Конституции возложил задачу своевременного информирования национальных парламентов об обсуждаемых вопросах и законодательных решениях.

Эти новеллы не только полностью включены в новый Договор о реформе, но, более того, они подкреплены новыми положениями, свидетельствующими о том, что позиции национальных парламентов значительно укрепились. Теперь Европейский парламент не только должен информировать их о предстоящей повестке дня, но и, согласно п. 1 ст. За Лиссабонского договора, компетенция, не переданная Союзу, остается за государствами-членами [9]. А это значит, что центр принятия решений в Европейском Союзе в значительной мере сместился в сторону национальных парламентов.

Следовательно, Европейский парламент фактически поставлен под контроль национальных парламентов, т.е. никакому «Европейскому отечеству» не удалось вытеснить приоритет национальных государств.

Таким образом, можно провести своеобразную параллель между двумя переломными периодами в развитии европейского интеграционного процесса: периодом до принятия Договора о Европейском Союзе и современным периодом коренных преобразований. В обоих случаях речь идет о перестройке институциональной системы. Только направленность этой перестройки зависит от того, какая концепция преобладает в данный момент, концепция «Европы отечеств» или федералистская концепция.

Однако какая бы концепция не преобладала в Европейском Союзе, как только наднациональные органы Союза начинают свое «наступление» на национальный суверенитет, государства-члены тут же начинают свои «контрреформы», направленные на защиту государственного суверенитета.

ЛИТЕРАТУРА

1. Договор о ЕЭС. Документы Европейского Союза. — Тарту, 1995. — Т. 3.
2. *Allen D., Wallace W.* European political cooperation. — London, 1979.
3. Entwurf eines Vertrags zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, CIG 1 107. — Brüssel, 2007. — 5 Oktober.
4. Europäische Rat Brüssel 21./22. Juni, Schlussfolgerung des Vorsitzes. 11177/1/07.Rev 1 // <http://www.europa.wissenschaftliche.dienste.de> (8 Oktober 2007).
5. *Jacque J.-P.* The draft treaty establishing of European Union // *Yearbook of European Law*. — Oxford, 1984. — № 4. — P. 17-21.
6. *Pijpers A., Regelsberger E., Wessels W.* European political cooperation in the 1980. — Stuttgart, 1989.
7. Report on european political cooperation issued by the Foreign Ministers of Ten on 13 oct. — Luxemburg, 1981. Part. II. — P. 8-9.
8. *Sidjanski D.* Ou est l'Union europeenne? Du projet de traite d'Union europeenne a l' Acte unique // *Cadmos*. — 1986. — № 35.
9. Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft // <http://www.auswaertigesamt.de/europa> (09.01.2008)
10. *Wehr Andreas.* Vom Verfassung zum Reformvertrag. Frankfurter Allgemeine Zeitung. — Frankfurt am Main, 2007. — 24 Oktober.

THE SOVEREIGNTY OF THE STATES-MEMBERS OF THE EUROPEAN UNION AND THE TREATY OF LISBON

O.M. Meshcheryakova

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

The article is devoted to the problem of the abrogation of the Treaty establishing a Constitution for Europe. Also we consider the principal causes which were the reason of such a succession of events.