
ЛИССАБОНСКИЙ ДОГОВОР — НОВЫЙ ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЙ ДОКУМЕНТ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Н.П. Лёвина

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

Лиссабонский договор (Договор о реформе), призванный заменить собой не вступившую в силу Конституцию Европейского Союза и внести изменения в действующие соглашения о Европейском Союзе в целях реформирования системы управления ЕС, вступил в силу 1 декабря 2009 г. Лиссабонский договор создан с целью улучшения функционирования Европейского Союза в составе стран — членов ЕС и укрепления его роли и позиций на мировой арене в условиях резких, глобальных изменений. Договором предусмотрен ряд институциональных реформ, направленных на оптимизацию принятия решений Европейским Союзом.

Ключевые слова: Лиссабонский договор, Конституция Европейского Союза 2004 г., Европейский Союз, реформирование законодательства Европейского Союза.

Лиссабонский договор [2] был подписан на саммите Европейского Союза в декабре 2007 г. в столице Португалии Лиссабоне. Договор был создан как замена Конституции Европейского Союза 2004 г. [1], которую так и не удалось принять.

1 декабря 2009 г. вступил в силу Лиссабонский договор о внесении изменений в Договор о Европейском Союзе и договор об учреждении Европейского Сообщества.

Договор вносит изменения в действующие соглашения о Европейском Союзе [3]: — Договор об учреждении Европейского Сообщества (Римский договор, 1957 г.), Маастрихтский договор 1992 г. и Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии 1957 г. в целях реформирования системы управления ЕС. Он упрощает систему коллективных органов управления Евросоюза, принципы и порядок их работы.

Последнее десятилетие прошлого века ознаменовалось процессом реформирования действующего законодательства Европейского Союза, были предприняты попытки создать единый документ по образцу конституции для стран — членов ЕС [6]. Основные этапы этого процесса: Амстердамский договор 1997 г., Ниццкий договор 2000 г., Конституция ЕС 2004 г. и Лиссабонский договор 2007 г.

В этот период конституционной нестабильности число стран, входящих в Европейский Союз, возросло с 12 до 27, была введена единая валюта, помимо экономической интеграции начался процесс интеграции внешней политики и создания политического союза [8].

Создание и принятие Лиссабонского договора обусловлено политической необходимостью вследствие провала проекта Конституции ЕС, поэтому договор — это некая устраивающая всех форма, и тех, кто является приверженцем национального суверенитета, и тех, кто требует единый общеевропейский документ.

Оценки Лиссабонского договора разные — от крайне негативных до чрезвычайно положительных.

Лиссабонский договор вносит нововведения в действующие договоры (Договоры о Европейском Союзе и Европейском Сообществе в редакции Ниццкого договора), некоторые положения Конституции ЕС были при его подготовке исключены из текста или существенно трансформированы. В Лиссабонском договоре особое место занимают основные аспекты институциональной реформы [16].

1. Упразднена созданная в Маастрихте структура трех опор и, соответственно, прекратили существование Европейское Сообщество и Евратом (1). Европейский Союз стал единственной интеграционной структурой и получил статус юридического лица, в том числе и широкую международную правосубъектность (ранее все международные соглашения подписывал не Европейский Союз, а Европейское Сообщество единолично либо совместно с государствами-членами). При этом сохраняется два учредительных договора: Договор о Европейском союзе и Договор о функционировании Европейского Союза (так теперь называется Договор об учреждении Европейского Сообщества). Союз стал более единым с точки зрения его функционирования.

2. Лиссабонский Договор дает четкий и исчерпывающий перечень компетенций Евросоюза, внося ясность в один из самых запутанных вопросов европейской интеграции [7]. При составлении этого перечня существенную роль сыграла обеспокоенность ряда стран в связи с беспрецедентным расширением полномочий ЕС.

Лиссабонский договор предусматривает пять типов компетенции ЕС: исключительная; совместная; координирующая; полномочия действовать в целях поддержки, координации или дополнения действий государств-членов; специфическая компетенция в сфере ОВПБ (общая внешняя политика и политика безопасности) / ЕПБО (европейская политика в области безопасности и обороны). Четко определено, к какому типу относится каждое направление политики ЕС.

3. Европейский Совет в полной мере стал институтом Европейского Союза. Хотя он и выведен за рамки законодательного процесса, его решения из политических деклараций фактически превращаются в нормативные акты ЕС. Эти решения теперь принимаются не консенсусом, а голосованием [18].

Европейский совет получил постоянного руководителя. Учрежден пост председателя Европейского Совета (его по ошибке часто называют президентом Евросоюза), который будет избираться на 2,5 года с возможностью переизбрания. Это должно способствовать эффективности и последовательности работы Европейского Совета и всего ЕС.

4. Два новых момента имеют определяющее значение для эффективности функционирования Совета министров в качестве законодателя — это отказ от

права вето (2) и изменение системы голосования квалифицированным большинством (ГКБ).

Лиссабонский договор — очередная ступень в процессе постепенного отказа от права вето; процедура принятия решений квалифицированным большинством голосов распространилась еще на 51 область. Однако по преимуществу речь идет не о широких сферах деятельности, а об отдельных вопросах.

Право вето сохраняется в сфере ОВПБ/ЕПБО, социальной политике, налоговой политике, в вопросах борьбы с финансовыми нарушениями, в сотрудничестве по вопросам уголовного права и ключевых аспектах экологической политики [9; 10].

Реформа механизма голосования квалифицированным большинством была самым сложным из стоявших на повестке дня вопросов. Решения в Совете будут приниматься, если «за» проголосовали более 55% стран (числом не менее 15), представляющих, как минимум, 65% населения Союза. Однако эта система начнет применяться с 2014 г., а в полную силу заработает только после 2017 г. (в 2014–2017 гг. любая страна может потребовать применять не «двойное большинство», а правила Ниццкого договора).

5. Изменения деятельности Европейской Комиссии следующие: председатель Комиссии получает *de jure* полную свободу в распределении портфелей членов Комиссии. Однако *de facto* он по-прежнему связан политическими соображениями и необходимостью учитывать «пожелания» стран-членов.

6. В определенной степени усиливается роль Европарламента. Процедура совместного принятия решения будет применяться примерно к 80 переданным в компетенцию ЕС вопросам (в настоящее время — 37). Кроме того, Европарламент отныне на равных с Советом министров будет иметь право участвовать в утверждении бюджета ЕС.

7. Национальные парламенты встраиваются в процесс принятия решений в ЕС. Они получают возможность осуществлять мониторинг законодательных предложений Комиссии с целью контроля за соблюдением принципа субсидиарности. Если в течение восьми недель после обнародования предложения Комиссии более трети парламентов стран ЕС заявят, что оно не соответствует принципу субсидиарности, и представят обоснование этого, такое предложение должно быть пересмотрено.

8. Среди отдельных направлений политики ЕС в наибольшей степени реформирована ОВПБ/ЕПБО. Укрепление ОВПБ является необходимым условием превращения ЕС в «силу, стремящуюся изменить направление мировой политики... и ограничить глобализацию моральными рамками» [13].

В этой связи особое значение имеет учреждение поста избираемого на 2,5 года председателя Европейского Совета. Это имеет особое значение для внешней политики, поскольку она до сих пор осуществляется на основе межправительственного сотрудничества. Введен также пост высокого представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности, которому передаются все функции и полномочия высокого представителя по ОВПБ и комиссара по

внешним связям. В его подчинение переходит служба внешних сношений, включая все посольства ЕС в третьих странах и при международных организациях (ныне существующие делегации Еврокомиссии преобразуются в посольства). Он будет постоянно председательствовать в Совете министров иностранных дел. Высокий представитель одновременно подчинен председателю Комиссии и Европейскому Совету, что может существенно осложнить его деятельность.

ОВПБ/ЕПБО сохранилась в своем нынешнем виде — как форма межправительственного сотрудничества. Но все же в этой сфере произошли серьезные изменения. В Лиссабонском договоре не только подтверждена возможность превращения ЕПБО в общую оборону, но и появилось положение об обязательности совместных действий по отражению агрессии, которая направлена против одного из государств-членов.

В то же время Лиссабонский договор представляет собой шаг назад по сравнению с Конституцией ЕС. Целый ряд существенных нововведений Конституции исключен или обставлен серьезными оговорками [11; 12].

Во-первых, главное достижение Конституции ЕС заключалось в ее символическом значении: в самом термине «конституция», в использовании «государственной» терминологии («европейский закон», «министр иностранных дел ЕС» и т.п.), в принятой символике (гимн, флаг и девиз ЕС). Все это должно было способствовать созданию (именно созданию, а не возникновению) у населения чувства европейской идентичности. Однако в текст Лиссабонского договора упоминание об этом не вошло. Даже символика показалась нежелательной; лишь 16 стран ЕС, особенно приверженные европейской идее, в отдельной декларации заявили, что будут считать указанные гимн, флаг и девиз символами Европейского Союза. Текст Хартии фундаментальных прав [4] также исключили из договоров, чтоб не проводить параллелей между ЕС и государством.

Во-вторых, не была проведена реформа Комиссии. Состав и порядок формирования Комиссии изначально были основаны на двух условиях, принципиально важных для ее позиций в системе институтов ЕС и ее легитимности: 1) в Комиссии участвует по крайней мере один представитель от каждого государства-члена; 2) Комиссия является относительно небольшой группой людей, способных действовать коллегиально. В связи с расширением ЕС стала очевидной невозможность сохранить оба эти принципа — надо было выбирать между национальными интересами и эффективностью. В Лиссабонском договоре говорится об обязательстве к 2014 г. сократить состав Комиссии и выработать систему ротации комиссаров. Но уже после подписания Лиссабонского Договора, для того чтобы обеспечить его ратификацию в Ирландии, от реформы Комиссии пришлось отказаться. Одна страна — один комиссар; принцип равного представительства опять получил приоритет над соображениями эффективности.

В-третьих, голосование квалифицированным большинством в Совете министров ограничено введением нового компромисса. Если против решения выступает определенное число государств, то голосование не проводится, а переговоры продолжают еще какое-то разумное время. Это дает возможность не-

скольким странам ЕС замедлить принятие решения, даже если эти страны не составляют блокирующего меньшинства.

Наконец, в отличие от Конституции ЕС, в тексте Лиссабонского договора отсутствует принцип верховенства права ЕС (3).

Следует также упомянуть два важных случая, в которых Лиссабонский договор сделал шаг назад уже не в сравнении с Конституцией ЕС, а по отношению к существующему *status quo*. Впервые предусмотрена возможность не только передачи Евросоюзу новых компетенций, но и возврата полномочий на национальный уровень, а фундамент единого внутреннего рынка утратил один из краеугольных камней: свобода конкуренции исключена из перечня целей ЕС. Учитывая телеологический характер толкования договоров, который практикует Суд ЕС, это может не только поставить под сомнение прогресс в «достройке» единого внутреннего рынка, но и способно размыть уже сложившиеся правила [5].

Уже в ходе переговоров по Конституции ЕС государства-члены стремились не допустить углубления интеграционных процессов (одно из немногих исключений — это общий консенсус о необходимости интенсифицировать ОВПБ/ЕПБО) [15]. Подобные «оборонительные» действия получили широкое распространение в 1990-е гг. Можно упомянуть принципы субсидиарности и пропорциональности, законодательную технику минимальной гармонизации, различные формы дифференциации, подключение национальных парламентов к законодательному процессу ЕС. Все это было использовано при разработке Конституции.

Еще более активные «оборонительные» действия начались после провала референдумов 2005 г. в ходе подготовки Лиссабонского договора. Их результатом стали исчезновение «государственной» риторики (применительно к ЕС), отмена новой системы актов вторичного права, возврат к «полуобязательному» статусу Хартии фундаментальных прав, отказ включить в текст Договора положение о примате права ЕС, отказ от проведения в обозримом будущем масштабной реформы Комиссии, отсрочка введения в действие «двойного большинства» в Совете, многочисленные исключения из общих правил, которые буквально вырывали для себя отдельные страны ЕС.

Граждане по-прежнему ощущают себя не способными влиять на деятельность Евросоюза, что порождает апатию и даже раздражение.

Конституция ЕС могла бы стать прорывом — не столько с точки зрения реального углубления интеграции, сколько с точки зрения создания европейской символики. Подготовленный еще в 1994 г. доклад Хермана [17] упоминал необходимость создания фикции государственного суверенитета Союза. Конституция напоминала правительствам и гражданам государств-членов, что Европейский Союз — это не только единый рынок, но и система политического управления, основанная на общепризнанных ценностях и принципах.

Новые структуры и механизмы позволяют более эффективно и последовательно исполнять принятые решения. Но само принятие решений по-прежнему требует единогласия. А ведь именно в вопросах внешней политики странам ЕС особенно трудно этого достичь.

Евросоюзу как интеграционной группировке более чем когда бы то ни было необходимы укрепление солидарности и готовность поступаться национальными интересами в пользу интересов общеевропейских [14], более эффективная и гибкая система управления, активная экономическая политика и повышенное внимание к выравниванию экономического развития стран-членов. Без убедительной легитимации ЕС будет не в состоянии проводить активную политику.

Лиссабонский договор также открывает дорогу для продолжения расширения Европейского Союза.

В этом направлении первыми на очереди стоят балканские государства, за ними — достаточно спорный кандидат, Турция.

Сложность проблем в области безопасности, а также демографических, климатических, энергетических проблем заставляет задуматься о том, что объединение Европе просто необходимо.

Однако, несмотря на многочисленные трудности как политического, так и экономического характера, Европейский Союз стал глобальным игроком в международной политике.

Лиссабонский договор создает условия для дальнейшей интеграции Евросоюза, упрощает механизмы принятия решения внутри ЕС, впервые в истории сообщества создает полноценную единую европейскую дипломатическую службу, расширяет полномочия Европарламента.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) ЕОУС (Европейское объединение угля и стали) прекратил существование в 2002 г. в связи с истечением срока действия договора 1951 г. Его полномочия были переданы Европейскому Сообществу.
- (2) Совет министров имел такое право давно, но пользовался им чрезвычайно редко.
- (3) Максимум, на что согласились евроскептики, — упомянуть его в отдельной декларации, да и то в весьма нечеткой формулировке: «согласно сформировавшемуся прецедентному праву Суда ЕС, договоры и право, принятое Союзом на основе договоров, имеют приоритет над правом государств-членов на условиях, установленных названным прецедентным правом».

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Проект Конституции Европейского Союза, 2004.
- [2] Лиссабонский договор 2007 г. // Treaty of Lisbon. Official Journal of the European Union. — 2007. — 7 дек.
- [3] Договоры об учреждении Европейских сообществ: Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали. Договор об учреждении Европейского экономического сообщества. Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии. — М., 1994.
- [4] Хартия Европейского Союза об основных правах: Комментарий / Под ред. С.Ю. Кашкина. — М.: Юриспруденция, 2001.
- [5] Бирюков М.М. Европейское право: Курс лекций. — М.: Омега-Л, 2006.
- [6] Борко Ю.А., Буторина О.В. Европейский Союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития. — М.: Эдиториал УРСС, 2001.

- [7] *Глухарев Л.И.* Европа перемен. Концепции и стратегии интеграционных процессов. — М.: «Крафт+», 2006.
- [8] *Дайнеко А.Е., Забавский Г.В.* Расширение Европейского Союза: Экономические и правовые аспекты. — М.: Изд-во деловой и учебной литературы, 2004.
- [9] *Кашкин С.Ю.* Введение в право Европейского Союза: Учеб. пособие. — М.: Эксмо, 2006.
- [10] *Кашкин С.Ю.* Право Европейского Союза: Учебник для вузов. 2-е изд. — М.: Юристъ, 2009.
- [11] *Кашкин С.* Конституция для Европы: принципиально новый этап развития конституционализма // Журнал Вестник Европы. — 2004. — № 12.
- [12] *Кашкин С., Четвериков А.* На пути к европейской конституции: Европейский Конвент и перспективы разработки Конституционного договора (Конституции) Европейского Союза // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. — 2003. — № 1.
- [13] Лаакенская декларация: Будущее Европейского Союза, 14–15 декабря 2001 г. // European Council. Laeken Declaration on the Future of the European Union, Laeken, 14 and 15 December 2001.
- [14] *Матвеевский Ю.А., Слюсарь А.А.* Внешние связи Европейского Союза: Учеб. пособие. — М., МГИМО, 2001.
- [15] *Эттин Л.М., Матвеевский Ю.А.* Правовые аспекты европейской интеграции // Материалы международных научно-практических конференций, 2001. — М., МГИМО 2002.
- [16] *Dougan M.* The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts // Common Market Law Review. — 2008. — Vol. 45. — P. 617–703.
- [17] Parlement Europeen. Deuxieme rapport de la commission institutionnelle sur la constitution de l'Union europeenne, 9 fevrier 1994.
- [18] *Weiler J.* (2001) Europe 2000 — The Constitutional Agenda // EU Enlargement. The Constitutional Impact at EU and National Level / Ed. by A.E. Kellermann, J.W. Zwaan de, J. Czuczai. — Hague, Asser Press, 2001.

LISBON TREATY — THE NEW BASIC DOCUMENT OF THE EUROPEAN UNION

N.P. Levina

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

Lisbon Treaty (official: Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community) entered into force on 1 December 2009 and replaced the Constitution, which was not ratified. The Lisbon Treaty was created to improve the functioning of the European Union and strengthen its role and position in the world. With the Treaty there will be changes in the structure of the EU.

Key words: Lisbon Treaty, Constitution of European Union, European Union.