
ЛИССАБОНСКИЙ ДОГОВОР (ДОГОВОР О РЕФОРМЕ) И ПРОБЛЕМА СТРУКТУРЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

О.М. Мещерякова

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

Статья посвящена Лиссабонскому Договору (Договору о реформе). Европейский союз — это интеграционное сообщество, которое, безусловно, предполагает, что его участниками и создателями являются суверенные государства. В статье на примере анализа норм Лиссабонского договора рассмотрены вопросы структуры Европейского союза.

Ключевые слова: Лиссабонский договор, суверенитет государств — членов Европейского союза, интеграция, Европейский союз, разграничение компетенции, специальные меры правового регулирования, международная организация.

Проблемы действия механизма интеграции и влияния интеграции на суверенную государственность стран-участниц рассматривали в различных аспектах многие отечественные и зарубежные ученые: К.А. Бекяшев, М.М. Бирюков, С.В. Ершов, А.Я. Капустин, В.А. Карташкин, С.Ю. Кашкин, Ю.М. Колосов, М.А. Королев, М.Л. Костенко, Н.В. Лавренова, Л.А. Левина, А.А. Моисеев, Т.Н. Нешатаева, О.А. Сафина, А.Н. Талалаев, А.Э. Толстухин, Е.Т. Усенко, А.С. Фещенко, И.И. Хохлов, Н.Б. Шеленкова, Е.А. Шibaева, В.М. Шумилов, М.Л. Энтин, Ю.М. Юмашев. Зарубежные ученые: Дж. Бридж, Ф.Л. Гревес, Х.П. Ипсен, Дж. Кунц, Д. Ласок, К. Линдейнер-Вильдау, Н. Лоренц, М.Р. Лукас, А. Ретер, Е. Хаас, Г. Хасфорд, П. Хэй, Г. Шермерз, А. Эсмен и др.

Одним из важнейших элементов, обеспечивающих функционирование интеграционного сообщества, является его институциональная система. Структура институциональной системы и функции институтов определяются структурой самого интеграционного сообщества. Поэтому вопрос о структуре Европейского Союза (далее — ЕС) является одним из важнейших для понимания сущности европейского интеграционного процесса.

В ЕС проблема повышения эффективности его институциональной системы осложняется невозможностью создания такой структуры Союза, которая обеспечивала бы единый механизм принятия решений институтами во всех сферах сотрудничества.

Очевидно, что единый механизм принятия решений институтами Евросоюза может быть обеспечен только в том случае, если государствам — членам ЕС удастся достичь согласия по вопросу придания Союзу однородной структуры.

Однако именно в этом вопросе, по мнению автора данной статьи, возможен лишь компромисс.

Европейская интеграция охватывает различные сферы сотрудничества государств, в том числе и общую внешнюю политику и политику безопасности (ОВПБ). Передача сотрудничества в области внешней политики в сферу действия общего права Союза оказало бы существенное влияние на суверенную государственность стран-участниц.

Поэтому Договор о Европейском Союзе, создавший ЕС на основе системы трех «опор», т.е. трех различных сфер сотрудничества, в каждой из которых взаимодействие государств осуществлялось на основе присущего только ей механизма, является результатом компромисса.

Идея создания однородной структуры ЕС возникла еще на стадии обсуждения проекта Договора о Европейском Союзе. Однако достичь согласия о придании Европейскому Союзу однородной структуры тогда не удалось.

Как показали последующие договоры (Амстердамский, Ниццкий, Лиссабонский), достижение компромисса в вопросе о создании нового Европейского Союза с однородной структурой является весьма сложной задачей.

В чем же причина этих сложностей? Думается, основным источником противоречий в достижении компромиссного решения по поводу однородной структуры ЕС служит то, что сфера общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) является специфической. Сотрудничество в ней, если бы оно осуществлялось по правилам, принятым для экономических отношений (общая торговая политика и сотрудничество в поддержку развития), повлекло бы за собой осложнения, связанные с согласованием национальных интересов государств-членов, а это, в свою очередь, затрагивает вопрос о суверенитете государств-членов.

Поэтому в ЕС общая внешняя политика и политика безопасности и сегодня (после вступления в силу Лиссабонского договора) остается суверенной компетенцией государств-членов: решения в этой сфере принимаются межправительственными институтами (по ключевым вопросам — на основе единогласия).

С принятием Лиссабонского договора процесс реформирования ЕС вступает в свою решающую стадию. Новый договор о реформе определяет основные направления интеграционного процесса на длительный период.

Структура ЕС до вступления в силу Лиссабонского договора представляла собой конструкцию, которую можно охарактеризовать словами Л.М. Энтина: «Согласно действующим актам, Европейский Союз образуют европейские сообщества, дополненные сферами политики и формами сотрудничества, такими как общая внешняя политика, политика безопасности и сотрудничество полиций и судов в уголовно-правовой сфере» [1. С. 89].

Далее Л.М. Энтин поясняет, что подобное построение получило наименование трех опор, правовой статус каждой из которых имеет значительные различия. Что, собственно, и привело к тому, что правовая система, действующая в

рамках Европейского сообщества, «весьма радикально отличается от правовых установлений, действующих в рамках второй и третьей опор» [1. С. 89].

Действительно, когда говорят о коммунитарном праве, коммунитарном методе, всегда следует помнить, что указанный метод сотрудничества относится только к первой опоре. Вторая и третья опоры были сферами, где сотрудничество осуществлялось на межправительственном уровне, т.е. международно-правовыми методами.

Следовательно, сотрудничество в области общей внешней политики и политики безопасности, а также сотрудничество полиций и судебных органов в уголовно-правовой сфере до вступления в силу Лиссабонского договора осуществлялось на межправительственном уровне, а не включалось в компетенцию Европейских сообществ, т.е. в сферу действия коммунитарного права.

Таким образом, с точки зрения права до вступления в силу Лиссабонского договора существовали два сообщества — Европейское сообщество и Европейское сообщество по атомной энергии (ЕВРАТОМ) и две области сотрудничества — общая внешняя политика и политика безопасности; сотрудничество полиций и судебных органов в уголовно-правовой сфере.

По Лиссабонскому договору Европейское сообщество прекращает свое существование. Однако его договор с внесенными Лиссабонским договором изменениями остается в силе, меняя лишь свое название. Теперь он называется Договором о функционировании Европейского Союза. Правопреемником Европейского сообщества становится Европейский Союз.

Лиссабонский договор, так же как в свое время и Договор о Европейском Союзе, направлен на придание Союзу однородной структуры. Как и следовало ожидать, в этом вопросе возможно только компромиссное решение. Но, тем не менее, можно говорить о том, что Лиссабонский договор в этом плане сделала определенный «прорыв», ликвидировав Европейское сообщество.

Тем не менее, вопрос о том, удалось ли авторам Лиссабонского договора создать хотя бы подобие однородной структуры, является весьма спорным.

Разногласия возникли еще на стадии обсуждения проекта Лиссабонского договора. В результате длительных дискуссий было согласовано следующее компромиссное решение проблемы.

1. Общая внешняя политика и политика безопасности остается областью межправительственного сотрудничества.

По Лиссабонскому договору институтами, ответственными за разработку общей внешней политики и политики безопасности, как и ранее, являются Европейский совет и Совет Европейского Союза (т.е. два межправительственных института). Сохраняется и принцип единогласия представителей государств при принятии наиболее важных решений.

2. Сотрудничество полиций и судебных органов в уголовно-правовой сфере (СПСО) теперь регулируется общим правом Союза.

Однако в связи с упразднением Лиссабонским договором так называемой «трехопорной» структуры ЕС были опасения по поводу того, что полномочия на-

циональных парламентов в этой сфере могут сократиться. Поэтому «европейский законодатель» предусмотрел ряд весьма существенных оговорок:

В ст. 69 Договора о функционировании Европейского союза и ст. 7 Протокола «О применении принципов субсидиарности и пропорциональности» содержится положение о праве национальных парламентов на так называемый порог «раннего предупреждения» в сфере сотрудничества полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере (СПСО). Именно так следует расценивать понижение порога с трети до четверти голосов, необходимое для пересмотра проекта нормативного акта, нарушающего с точки зрения национальных парламентов принцип субсидиарности.

Любая из палат национальных парламентов может выступить с мотивированным заключением о несоблюдении проектом принципа субсидиарности. Если такое мотивированное заключение поступит не менее чем от одной трети национальных парламентов, то проект должен быть повторно рассмотрен. В конечном счете национальный парламент может рекомендовать своему правительству обратиться в Суд ЕС.

Роль национальных парламентов в сфере регулирования СПСО повышается также тем, что они участвуют в контроле над Европолем и Евроюстом (ст. 71 Договора о функционировании ЕС).

Поэтому говорить о переходе СПСО с межправительственного уровня на уровень общего права ЕС без указанных оговорок было бы несправедливо.

Таким образом, общая внешняя политика и политика безопасности остается межправительственной сферой сотрудничества, а в сфере сотрудничества полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере внесенные Лиссабонским договором изменения нивелируются повышением роли национальных парламентов в процессе принятия решений институтами ЕС, а также введением механизма так называемого «раннего предупреждения».

Следовательно, Лиссабонский договор закрепил лишь компромисс, который основан на следующих положениях договора:

- Европейское сообщество прекратило свое существование. Его правопреемником стал Европейский Союз;
- Евратом выведен за рамки ЕС. Однако по-прежнему имеет общую с ЕС институциональную систему;
- общая внешняя политика и политика безопасности ОВПБ осталась межправительственной сферой сотрудничества;
- СПСО теперь регулируется общим правом Союза с учетом роли национальных парламентов в процессе принятия решений институтами ЕС.

Значение Лиссабонского договора для европейской интеграции усиливается еще и тем обстоятельством, что принят он был «взамен» проекта «Договора, устанавливающего Конституцию для Европы», который должен был стать источником права, беспрецедентным по своему объему в сравнении как с национальными конституциями, так и с международными договорами, являющимися учредительными договорами международных организаций.

Основные изменения, вносимые Лиссабонским договором, направлены на реформирование структуры ЕС и его институциональной системы.

В свою очередь, эти два важнейших направления реформирования ЕС тесно взаимосвязаны между собой. Поэтому решение этих двух проблем возможно только в общем ключе.

Значительная часть положений об институциональной реформе, содержащихся в проекте Конституции, была включена в текст Лиссабонского договора [2. С. 12].

Вопрос о реформировании институциональной системы является ключевым для характеристики тех изменений, которые вносит Лиссабонский договор. Однако можно констатировать, что основным моментом всех до сих пор предпринимаемых реформ в Европейских сообществах, а затем и в ЕС, был и остается вопрос об институтах.

Поэтому попробуем на примере Лиссабонского договора и одного из ключевых институтов ЕС — Европейского парламента разобраться в причинах такого ярко выраженного интереса «европейского законодателя» к институциональной системе ЕС, и, в частности, к Европейскому парламенту.

Одной из особенностей организационного механизма ЕС является то, что вектор развития институциональной системы был задан еще в 1950 гг. XX в., когда преобладала федералистская концепция развития интеграции. Основы функционирования организационного механизма европейской интеграции были заложены также приблизительно в тот же период.

В последующие годы развития и углубления интеграционного процесса федералистская концепция стала постепенно вытесняться, уступив место более реалистичной, так называемой суверенитетской концепции [3. С. 24].

Однако структура институциональной системы сохранила свои основные характеристики, заданные согласно плану Шумана-Монне. Это привело к дисбалансу в распределении полномочий между Союзом и государствами-членами.

По мере развития и углубления интеграции эта проблема не только не была решена, но приобрела новые очертания. Связано это с тем, что институты, обладающие значительной самостоятельностью, стремились расширить свои полномочия. Данный аспект развития институциональной системы связан с другой проблемой, которую породила чрезмерная самостоятельность институтов ЕС, — с проблемой бюрократии, или, как принято говорить по отношению к Европейскому Союзу, — «еврократии».

Поэтому все последующие реформы организационного механизма ЕС были направлены на обеспечение баланса полномочий между государствами-членами, с одной стороны, и Союзом (его институтами) — с другой, так как нарушение этого баланса снижает не только эффективность институциональной системы, но и легитимность институтов.

Таким образом, основной целью всех до сих пор предпринимавшихся реформ институциональной системы ЕС всегда было повышение легитимности институтов.

Не стал исключением в этом плане и Лиссабонский договор.

Наиболее существенные изменения касаются места и роли Европейского парламента в институциональной системе ЕС, а также процесса принятия решений в Совете ЕС.

Лиссабонский договор значительно расширил компетенцию Европейского парламента по многим аспектам, имеющим ключевое значение для функционирования институциональной системы ЕС.

Во-первых, расширяя сферу применения процедуры совместных решений, называемой по Лиссабонскому договору обычной законодательной процедурой (ст. 294 Договора о функционировании ЕС), Лиссабонский договор фактически уравнивает Европейский парламента с Советом.

Теперь, согласно Лиссабонскому договору, Европейский парламента наряду с межправительственным институтом — Советом — в рамках общей законодательной процедуры вотирует законопроекты, исходящие от Комиссии.

Поскольку Лиссабонский договор значительно расширяет количество сфер, в которых решения принимаются на основе общей законодательной процедуры, — теперь это двадцать семь сфер сотрудничества, — можно говорить о том, что Лиссабонский договор расширяет полномочия Европейского парламента в процессе принятия решений.

Во-вторых, роль Европейского парламента усиливается также при избрании Председателя Европейской комиссии. Согласно п. 7 ст. 17 Договора о ЕС в Лиссабонской редакции Европейский совет, постановляя квалифицированным большинством, предлагает кандидатуру на пост Председателя Комиссии Европейскому парламента.

В-третьих, Парламент наделяется равными с Советом полномочиями в процессе утверждения бюджета ЕС.

В-четвертых, если согласно Договору о ЕС в прежней редакции предложения об изменении учредительных договоров могли исходить от государств-членов или Комиссии, то по Лиссабонскому договору Европейский парламента также наделяется этим полномочием (п. 2 ст. 48 Договора о ЕС в редакции Лиссабонского).

Таким образом, институциональная система ЕС является своеобразным «индикатором» любых реформ, предпринимаемых в ходе развития интеграционного процесса. Не случайно вопрос о реформировании институциональной системы является началом любых преобразований в европейском интеграционном процессе.

Поэтому данный опыт ЕС следовало бы учесть и Российской Федерации при построении ее политики в отношении СНГ. Система органов интеграционного сообщества всегда играет важную роль не только в функционировании, но и в определении вектора развития интеграционного процесса.

Институциональная система, конфигурация которой была заложена на начальных этапах европейской интеграции, сегодня является основным источником противоречий. Поэтому, учитывая опыт ЕС, при построении интеграции в

рамках СНГ следует подумать о механизмах, которые придавали бы институциональной системе СНГ большую гибкость по сравнению с институциональной системой ЕС.

В ЕС проблема реформирования институциональной системы осложняется невозможностью придания ЕС однородной структуры.

Эти две проблемы находятся в тесной связи, так как вопрос о функционировании институциональной системы напрямую связан со структурой самого ЕС. Переплетение этих двух проблем и образует тот узел противоречий, который не удалось разрешить в Лиссабонском договоре.

Закрепив компромиссное решение в вопросе о структуре ЕС, Лиссабонский договор заложил основу для будущих противоречий в вопросе об институциональной реформе.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Энтин Л.М.* О проекте Конституции Европейского Союза // Московский журнал международного права. — 2004. — № 1.
- [2] *Reinisch A.* Essential Questions in EU Law. — Cambridge, 2009.
- [3] *Shaw J.* Law of the European Union. — L., 2000.

LISBON TREATY (REFORM TREATY) AND THE PROBLEM OF STRUCTURE OF EUROPEAN UNION

O.M. Mescheryakova

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

The article is devoted to Lisbon Treaty (Reform Treaty). After all the European Union is an integration community which, certainly, assumes that its participants and founders are the sovereign states. In the article on an example of the analysis of Lisbon Treaty law's questions of structure of European Union.

Key words: Lisbon Treaty, sovereignty of member-states of the European Union, integration, European Union, division of competences, special measures of legal regulation, international organization.