

ПРАВО ЕС

Лиссабонский договор: новый этап в развитии европейской интеграции

*Кембаев Ж.М.**

В год пятидесятилетия принятия Римских договоров в истории европейской интеграции произошло еще одно знаменательное событие: 13 декабря 2007 г. в столице Португалии был подписан очередной общеевропейский базовый акт, называвшийся в рабочем варианте Договором о реформах, но получивший всемирную известность как Лиссабонский договор¹. Данный договор прежде всего призван положить конец конституционному кризису, охватившему Евросоюз в связи с неудачным ходом процесса ратификации Договора о конституции Европейского союза (ЕС), именуемого также Конституцией ЕС или Европейской конституцией².

* Кембаев Женис Мухтарович – к.ю.н., LL.M. (Universitaet Hamburg), доцент Казахстанского института менеджмента, экономики и стратегических исследований (КИМЭП).

¹ О Лиссабонском договоре см. также: *Энтин Л.М.* Краткий комментарий к проекту Договора, изменяющего Договор о ЕС, а также Договор, учреждавший Европейское сообщество // Интернет-журнал «Вся Европа.ру». 2007. № 12, http://alleuropa.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=500 (2008. 1 апр.); *Энтин М.Л.* Евросоюз: Договор о реформе // Современная Европа. 2007. № 4; *Энтин М.Л.* «Конституционно-правовые» основы международной деятельности ЕС и практическая политика // Интернет-журнал «Вся Европа.ру». 2008. № 3, http://www.alleuropa.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=620 (2008. 1 апр.).

² О Европейской конституции, см.: Кашкин С.Ю., Четвериков А.О. На пути к европейской конституции: Европейский конвент и перспективы разработки Конституционного договора (Конституции) Европейского союза // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. № 1. С. 38–41; Кашкин С.Ю. Переосмысление сущности конституции и основные тенденции развития права Европейского союза // Журнал российского

Как известно, Европейская конституция, подписанная 29 октября 2004 г., была предназначена стать правовой основой значительно расширившегося Евросоюза и систематизировать все предыдущие учредительные договоры ЕС, которые в своей совокупности уже давно рассматривались в качестве «конституционной хартии» ЕС³, в единый кодифицированный акт. В этой связи следует отметить, что хотя Конституция ЕС не вносила ничего принципиально нового в систему Европейского права, само ее название и структура были существенными шагами в сторону построения политического союза. Как показали результаты референдумов во Франции и Нидерландах в 2005 г., к таким фундаментальным переменам современная Европа оказалась еще не готова.

В то же время единый экономический фундамент в форме успешно функционирующего и все расширяющегося общего рынка, охватывающего в целом уже 27 государств Европы, из которых на 1 января 2008 г. уже 15 государств перешли на следующую ступень интеграции и образовали экономический союз, основанный на единой валюте, объективно требовал новую правовую основу деятельности данного интеграционного объединения. Интересно отметить, что именно в первом полугодии 2007 г., во время председательства в Европейском совете Германии, самой мощной в экономическом плане страны в Евросоюзе, были сделаны наиболее важные шаги по оживлению переговорного процесса в рамках принятия новой правовой основы ЕС. 25 марта 2007 г., точно в день 50-летия подписания Римских договоров, главы государств и правительств Евросоюза приняли Берлинскую декларацию, которая

права. 2003. № 4. С. 44–52; *Бирюков П.Н.* О проекте Конституции Европейского союза // *Международное публичное и частное право.* 2004. № 3. С. 13–17; *Энтин Л.М.* О проекте Конституции Европейского союза // *Московский журнал международного права.* 2004. № 1. С. 85–100; *Энтин М.Л.* Конституция – веление времени: Открывает ли она лучший путь вперед перед Европейским союзом? // *Европа.* 2004. № 10; *Кашкин С.Ю.* Конституция для Европы: принципиально новый этап развития конституционализма // *Вестник Европы.* 2004. № 12; Конституция Европейского союза. Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) / Под ред. С.Ю. Кашкина, А.О. Четверикова. М., 2005; *Бирюков М.М.* Европейский союз, Евроконституция и международное право. М., 2006; *Кембаев Ж.М.* Теоретико-правовой анализ Конституции Европейского союза // *Правоведение, СПб.* 2006 г. № 4. С. 217–236.

³ Так, напр., Суд Европейских сообществ в своем заключении от 14.12.1991 г. дал следующую правовую характеристику Договора об учреждении Европейского экономического сообщества: «Договор о ЕЭС, хотя и заключен в форме международного соглашения, образует тем не менее конституционную хартию правового Сообщества». См. решение Суда Европейских Сообществ: *Opinion 1/91, First EEA Case, [1991] ECR 6079.*

провозгласила, что «...нужно обновить политическую форму Европы в соответствии с требованиями времени...[и до] выборов в Европейский парламент в [июне] 2009 г. создать обновленную общую [правовую] основу Европейского союза»⁴.

20–21 июня 2007 г. Европейский совет на своем саммите в Брюсселе определил принципы, на которых должен был базироваться т.н. «Договор о реформах» (т.е. именно только тогда Евросоюз в целом официально отказался от попыток реанимировать Конституцию как таковую), и поручил выработку текста нового договора в рамках специальной межправительственной конференции. Данная межправительственная конференция начала свою деятельность месяц спустя, 23 июля, уже под эгидой председательства Португалии. На следующем саммите Европейского совета, 18–19 октября в Лиссабоне, главы государств и правительств Евросоюза согласились с окончательным текстом нового общеевропейского базового договора, и 13 декабря 2007 г. там же данный документ был подписан.

Необходимо отметить, что хотя первая ратификационная грамота была оформлена парламентом Венгрии уже через несколько дней – 17 декабря, правовая судьба Лиссабонского договора определится лишь по завершении ратификационных процедур во всех 27 государствах – членах ЕС.⁵ В этой связи не вызывает сомнений, что именно ввиду горького опыта ратификационного процесса Европейской конституции и существенного сопротивления идее создания политического союза Лиссабонский договор предусматривает целый ряд отличий от предшествовавшего ему документа.

Самое главное отличие Лиссабонского договора от Конституции заключается в его структуре. Предполагалось, что, вступив в силу, Конституция автоматически прекратит действие других учредительных договоров ЕС и таким образом полностью откажется от т.н. «конструкции трех опор»⁶. Таким образом, если раньше речь шла отдельно о Европейских сообществах и отдельно о Европейском союзе, то с принятием

⁴ Текст Декларации см. на официальном сайте Евросоюза: http://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_en.pdf (2008. 27 марта).

⁵ На 10 апреля 2008 г., помимо Венгрии, Лиссабонский договор был ратифицирован также Болгарией, Мальтой, Польшей, Румынией, Словакией, Словенией и Францией, а также одобрен Европейским парламентом.

⁶ О «конструкции трех опор» см., напр.: Капустин А.Я. Европейский союз: интеграция и право. М., 2000; Толстухин А.Э. Правовая природа Европейского союза. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1997.

Конституции планировалось объединить все интеграционные процессы в единую структуру на основе единого основополагающего акта. Напротив, Лиссабонский договор схож по структуре с предыдущими Амстердамским и Ницским договорами и официально носит название «Лиссабонский договор, изменяющий Договор о Европейском союзе и Договор, учреждающий Европейское сообщество». Таким образом, Лиссабонский договор, продолжая уже сложившуюся традицию, по-прежнему основывается на Маастрихтском 1992 г. и Римском 1957 г. договорах. Однако при этом необходимо отметить, что Римский договор кардинально меняет свое название, становясь «Договором о порядке функционирования Европейского союза», что по существу имеет следствием то, что по всему тексту Договора будет отныне употребляться термин «Европейский союз», а не «Европейское сообщество», как ранее. Таким образом, создается единая структура «Европейский союз», которая, однако, будет принципиально опираться по-прежнему на два основных акта Европейской интеграции.

Следующим отличием Лиссабонского договора от Конституции является то, что он не упоминает не только само понятие «Конституция», но и также наличие у Евросоюза государственных символов, таких как: флаг, гимн, девиз, официальные праздники и валюта, которые, однако, уже существуют и, конечно же, продолжат существовать и без их конституционного закрепления.

В отличие от Конституции, которая включала в себя в качестве составной части Хартию Евросоюза об основных правах 2000 г.⁷, Лиссабонский договор содержит лишь ссылку на то, что Хартия приобретает теперь обязательный характер для Союза. Кроме того, Великобритания и Польша (ставшие широко известными под названием «евро-скептический тандем») в отдельном протоколе официально закрепили свой отказ признавать обязательный характер Хартии в тех случаях, когда ее положения не дублируются также и в их национальном праве; помимо этого, в случае разногласия между положениями Хартии и национальным правом как Великобритании, так и Польши, никто не сможет сослаться на положения Хартии ни в Суде Европейского союза, ни в британских и польских судах.

Ввиду активной оппозиции Великобритании, которая принципиально не приемлет каких-либо попыток интеграции в сфере внешней

⁷ О данном документе см.: Хартия Европейского союза об основных правах. Комментарий / Под ред. С.Ю. Кашкина. М., 2001.

и оборонной политики⁸, Лиссабонский договор не содержит термина «министр иностранных дел Евросоюза». Вместо него будет действовать Верховный представитель Союза по внешней политике и политике безопасности. В то же время в данном случае речь идет лишь о смене терминов, так как полномочия, предусмотренные Конституцией для министра, в полном объеме переходят к Верховному представителю, который, объединяя в одном лице функции нынешнего Верховного представителя ЕС и Еврокомиссара по внешним связям, будет представлять Евросоюз на международной арене и одновременно являться заместителем председателя Еврокомиссии.

Правовые акты Евросоюза по-прежнему будут называться регламентами, директивами и решениями, а не «европейскими законами», «европейскими рамочными законами» и «европейским решениями», как это было предусмотрено Конституцией, что, по существу, меняет лишь форму, но не правовой характер действия данных актов⁹.

По настоянию Франции Договор о Европейском союзе теперь не будет прямо называть в качестве одной из своих целей создание «внутреннего рынка со свободной и гармоничной конкуренцией». В то же время, анализируя Договор о порядке работы Европейского союза, можно сделать вывод, что работа над данной целью будет по-прежнему одним из приоритетов Евросоюза. Один из протоколов к Лиссабонскому договору «О внутреннем рынке и конкуренции» прямо указывает, что Евросоюз будет принимать все необходимые меры для защиты от недобросовестной конкуренции¹⁰.

⁸ О внешней и оборонной политике Евросоюза, см., напр.: Энтин М.Л. Правовые основы внешней политики Европейского союза // Московский журнал международного права. 2003. № 4. С. 86–116; Европейское Оборонное Сотрудничество: Документы и комментарии / Под ред. С.Ю. Кашкина. М., 2004; Кочин И.А. Эволюция модели общей внешней политики и политики безопасности Европейского союза // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2006. № 1. С. 87–98; Кембаев Ж.М. Общая внешняя политика и политика безопасности Европейского союза: правовые основы становления и перспективы развития // Журнал российского права. 2007. № 6. С. 88–96.

⁹ О нормативных актах Евросоюза, см., напр.: Малахов В.П. Право Европейского союза: проблема источников. М., 2003. С. 169–178.

¹⁰ О правовых вопросах регулирования конкуренции в рамках Евросоюза, см., напр.: Пирогова В.В. Европейское законодательство против недобросовестной конкуренции: от Парижской конвенции до новой Европейской директивы // Законодательство и экономика. 2006. № 4. С. 41–46. *Беликова К.М.* Правовые акты об охране конкуренции в Европейском союзе и странах Южно-Американского общего рынка: сравнительно-правовой аспект // Законодательство и экономика. 2007. № 2. С. 72–81; Юмашев Ю.М.

Кроме того, следует отметить, что Лиссабонский договор значительно меньше по объему Конституции ЕС. Его официальный текст (вместе с 12 протоколами и 51 декларацией) изложен на 277 стр. (для сравнения: полный текст Конституции ЕС насчитывал 852 стр.)

Смысл данных изменений, которые убирают внешние поверхностные атрибуты политического союза, объясняется во многом желанием политической элиты стран ЕС *как можно скорее* преодолеть политический и институциональный тупик и сделать Евросоюз более работоспособным и эффективным в новых условиях. Для достижения данной цели Евросоюз недвусмысленно с самого начала взял курс на оперативное принятие Договора путем его ратификации парламентами государств – членов ЕС, а не посредством проведения национальных референдумов. В настоящее время можно констатировать, что данная задача во многом выполнена¹¹. Если относительно принятия Европейской конституции целый ряд стран сразу же заявили о необходимости проведения национальных референдумов, то насчет намерения провести всенародное голосование относительно Лиссабонского договора заявила лишь Ирландия (так как к этому ее обязывает ее Конституция), что значительно повышает шансы на успешную ратификацию договора. В то же время следует учесть, что в некоторых странах необходимость проведения референдума настойчиво требуется оппозиционными партиями. Данный факт, как и тот, что Ирландия уже имеет негативный опыт относительно референдумов по европейской интеграции¹², дает повод быть осторожными относительно прогнозов, что Договор вступит в силу, как это планировалось в момент подписания

Политика и правила конкуренции Европейского сообщества (ЕС) // Предпринимательское право в XXI веке: преемственность и развитие / Под ред. М.М. Славина. М., 2002. С. 155–191.

¹¹ Даже британский премьер-министр Т. Блэр по завершении саммита Европейского совета 20–21 июня 2007 г. заявил, что Великобритания не будет проводить референдум по Лиссабонскому договору, так как он не пересекает т.н. «красные линии»: приоритет британского традиционного права (т.е. нераспространение действия Хартии ЕС об основных правах 2000 г.); самостоятельное проведение внешней политики; налоговой политики и политики в области социального обеспечения.

¹² Следует отметить, что 7 июня 2001 г. Ирландия отклонила на референдуме принятие первоначального варианта Ницского договора. Лишь 19 октября 2002 г., после внесения поправок в Договор относительно неучастия данной страны в общей оборонной политике ЕС, а также необходимости одобрения нижней палатой ирландского парламента любых форм «углубленного сотрудничества» в рамках ЕС, повторный референдум одобрил ратификацию Договора.

Договора, к 1 января 2009 г. и будет правовой основой для проведения выборов в Европейский парламент в июне 2009 г.

Главным аргументом противников европейской интеграции, а следовательно, и вступления в силу Лиссабонского договора является то, что данный договор, снимая лоск Европейской конституции, сохраняет все же почти все ее основные положения и даже вносит некоторые абсолютно новые концепции, направленные на дальнейшее развитие интеграции. В этой связи проф. Л.М. Энтин пишет, что «[Лиссабонский договор], призванный определить развитие ЕС на предстоящие годы, свидетельствует о значительных изменениях и подвижках в структуре и правовом механизме ЕС»¹³. Относительно данных изменений и подвижек следует отметить следующие основные моменты.

Прежде всего, как это отмечается проф. М.Л. Энтиным, «центральная задача, которую... Лиссабонский договор [был] призван решить, состоит в более четком распределении полномочий и ответственности между институтами ЕС и государствами-членами... [путем введения] в правовой порядок ЕС иерархии компетенций»¹⁴. В этом отношении следует отметить четкое разграничение между Евросоюзом и его государствами-членами трех отдельных категорий компетенции: 1) исключительная компетенция Союза; 2) совместная компетенция Союза и государств-членов, при которой последние «осуществляют свою компетенцию в той степени, в которой Союз не осуществил или решил прекратить осуществление своей компетенции»; а также 3) т.н. «вспомогательная» компетенция, при которой Союз «обладает правом поддерживать, координировать и дополнять действия государств-членов без ущерба для их компетенции в этих областях»¹⁵.

¹³ Энтин Л.М. Краткий комментарий к проекту Договора, изменяющего Договор о ЕС, а также Договор, учреждавший Европейское сообщество // Интернет-журнал «Вся Европа.ру». 2007. № 12.

¹⁴ Энтин М.Л. «Конституционно-правовые» основы международной деятельности ЕС и практическая политика // Интернет-журнал «Вся Европа.ру». 2008. № 3.

¹⁵ О компетенции Евросоюза, см., напр.: Клочкова Ю.А. Особенности разграничения компетенций Европейского союза и государств-членов в процессе федерализации // Международное публичное и частное право. 2007. № 3. С. 28–31; Бартенев С.А. Принцип передачи компетенции в праве Европейского союза // Международное публичное и частное право. 2007. № 2. С. 6–8; Капустин А.Я. К вопросу об особенностях компетенции Европейского союза и его международно-правовой природе // Актуальные проблемы государства и права на рубеже веков. Тезисы конференции. М., 2001. С. 399–419.

Далее следует отметить, что оптимизируется численный состав (с нынешних 785 до 751 депутата¹⁶) и значительно повышается роль Европейского парламента в исполнении им как законодательной, так и контролирующей и представительской функций¹⁷. Прежде всего следует отметить, что подавляющее большинство решений в Евросоюзе будут теперь приниматься согласно т.н. «обычной законодательной процедуре», в соответствии с которой взаимоотношения между Европарламентом и Советом министров будут во многом походить на отношения между нижней и верхней палатами национальных парламентав. Таким образом, налицо дальнейшая трансформация Европарламента из сугубо консультативного органа в полноценного актора законодательной деятельности, наделенного равными правами по отношению к Совету министров.

Количество членов Европейской Комиссии¹⁸, занимающих свои должности на основе системы «равноправной ротации», должно равняться теперь двум третям количества государств – членов ЕС (т.е. произойдет сокращение с нынешних 27 до 17 комиссаров). При этом председатель Комиссии будет предлагаться Европейским советом для его избрания Европарламентом только с учетом результатов выборов в Европейский парламент, что повышает как авторитет Европарламента, так и легитимность председателя Комиссии.

Европейский совет становится полноправным институтом ЕС, определяющим основные политические направления и приорите-

¹⁶ Европейской конституцией предусматривалось, что количество депутатов не будет превышать 750. Однако 19 октября 2007 г. Европейский совет постановил, что Италия получит один дополнительный мандат, что позволило данной стране сравниться по количеству депутатов с Великобританией (по 73).

¹⁷ О Европарламенте см., напр.: Бирюков М.М. Новый учредительный договор Европейского союза – «Конституция для Европы» и последние изменения в составе и статусе Европейского парламента // Журнал российского права. 2005. № 5. С. 88–97; Ключкова Ю.А. Европейский парламента в системе политических институтов Европейского союза // Международное публичное и частное право. 2005. № 2. С. 5–8; Кургузова Я.С. Европейский парламента: эволюция правового статуса и полномочий // Международное публичное и частное право. 2001. № 2. С. 3–10.

¹⁸ О Европейской Комиссии см., напр.: Бирюков М.М. «Конституция для Европы» и реформирование на ее основе Европейской Комиссии и судебной системы Европейского союза // Журнал российского права. 2005. № 8. С. 128–143; Зайцев А.Ю. Европейская комиссия: порядок формирования и полномочия. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

ты ЕС¹⁹. Кроме того, в отличие от существовавшей донныне формы председательства, основанной на принципе шестимесячной ротации государств-членов, Европейский совет теперь будет избирать своего председателя, который будет возглавлять и направлять работу Совета, сроком на два с половиной года и возможностью однократного переизбрания.

В Совете министров (известном прежде также как Совет Европейского союза),²⁰ за исключением Совета по внешней политике, сохранится председательство, основанное на принципе шестимесячной ротации государств-членов. При этом, однако, планируется, что само председательство будет теперь совершенно иного характера и будет осуществляться не одним, а коллективно тремя государствами, что должно положительно отразиться на преемственности от одного председателя к другому.

Очень важным изменением является то, что Евросоюз отныне наделяется международной правоспособностью и, таким образом, будет в состоянии заключать международные договоры и быть членом международных организаций²¹. Кроме того, будет создана Европейская внешнеполитическая служба, которая будет оказывать поддержку Высокому представителю Союза по внешней политике и политике безопасности.

Вводится т.н. «клаузула солидарности», согласно которой «Союз и его государства-члены действуют совместно в духе солидарности, в случае если государство-член является объектом террористического акта или жертвой природной или техногенной катастрофы».

¹⁹ О Европейском Совете см., напр.: Бирюков М.М. Особенности институциональной структуры европейских сообществ и Европейского союза и последние изменения в статусе Европейского совета // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2005. № 1 (17). С. 90–98; Горданов И.Б. Европейский совет в системе Европейского союза // Вестник Московского университета МВД России. 2006. № 9. С. 134.

²⁰ О Совете министров Евросоюза, см., напр.: Бирюков М.М. Реформирование Европейского совета и совета Европейского союза на основе принятой в 2004 г. Европейской конституции // Государство и право. 2005. № 12. С. 51–60; Клочкова Ю.А. Некоторые особенности принятия решений в Совете Европейского союза // Международное публичное и частное право. 2006. № 3. С. 19–22.

²¹ Относительно вопросов международной правоспособности, см., напр.: Артамонова О.Ф. Международная правосубъектность Европейского союза // Журнал российского права. 2002. № 8. С. 143–151.

Вводится т.н. «принцип гражданской инициативы», по которому не менее одного миллиона граждан Евросоюза²², представляющих «значительное число государств-членов», имеют право обратиться к Комиссии с предложением о выдвигении инициативы принятия соответствующего правового акта Союза.

Лиссабонский договор исключает из текста Договора о ЕС и Договора о функционировании ЕС положение о том, что правопорядок, возникающий в рамках общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ), не должен затрагивать т.н. «коммунитарное» право (ранее называвшееся правом Европейских сообществ). В этой связи проф. М.Л. Энтин пишет: «Фактически два различных и автономных правопорядка уравниваются в правах... специфические цели ОВПБ растворяются в общем списке целей, достижению которых должен служить Союз. Что это даст на практике, пока трудно сказать. Будет ли [Евросоюз]... прибегать к гибкостям коммунитарной политики... в том числе обращаясь к помощи Суда ЕС, покажет будущее»²³. В то же время налицо воля широких кругов политической элиты государств – членов ЕС видеть в Евросоюзе не только экономическое объединение, но и мощного актора на международной арене. В этом отношении необходимо также отметить, что Лиссабонский договор предусматривает возможность т.н. «постоянного структурированного сотрудничества» тех государств – членов ЕС, «чьи военные возможности отвечают высоким критериям» и которые готовы «взять на себя более существенные обязательства в отношении друг друга в данной сфере с целью проведения наиболее ответственных операций».

Кроме того, получит дальнейшее развитие возможность т.н. «углубленного сотрудничества» между заинтересованными странами в тех или иных сферах. Прежде всего следует отметить, что Лиссабонский договор впервые официально вводит в употребление термин «Еврогруппа», относящийся к странам ЕС, введшим в оборот единую валюту. Данная группа получит возможность принимать дополнительные меры, направленные на усиление координации и контроля относительно их бюджетной и экономической политики. Кроме того, Договор установил возможность установления углубленного сотрудничества

²² Относительно гражданства ЕС см.: Калиниченко П.А. О гражданстве Европейского союза // Московский журнал международного права. 2000. № 3. С. 47–50.

²³ Энтин М.Л. «Конституционно-правовые» основы международной деятельности ЕС и практическая политика // Интернет-журнал «Вся Европа.ру». 2008. № 3.

(между не менее чем девятью государствами – членами ЕС) не только в сфере взаимного признания судебных решений²⁴ и приговоров и установления правил в отношении определения уголовных правонарушений и санкций (как это делала Конституция ЕС), но также и в сфере учреждения Европейской прокуратуры и еще более интенсивного сотрудничества полиций государств – членов ЕС.

Новшеством является также и то, что Лиссабонский договор впервые включил в первичное право ЕС такие понятия, как «борьба с изменением климата» и «энергетическая солидарность» государств – членов ЕС, предусматривая, таким образом, реализацию общей стратегии борьбы с глобальным потеплением и проведение общей энергетической политики.

Кроме вышеназванных, Лиссабонский договор также содержит целый ряд других положений, первоначально предложенных Европейской конституцией в гораздо более либеральной форме, которые, однако, затем в ходе переговорного процесса в рамках межправительственной конференции были дополнены и конкретизированы в сторону более полного учета национальных интересов отдельных стран.

В данном отношении прежде всего следует назвать ограничительные дополнения, внесенные в механизм принятия решений Советом министров на основе квалифицированного большинства²⁵. В принципе, Лиссабонский договор, так же как вначале и Европейская конституция, определяет квалифицированное большинство, в случаях когда Совет действует по предложению Комиссии, в 55% государств-членов (т.е. в настоящее время 15 государств), представляющих 65% населения (т.н. «двойное большинство»)²⁶. Однако если Европейская конституция

²⁴ О взаимном признании судебных решений см., напр.: Михайлова С.А. Взаимное признание и принудительное исполнение судебных решений по гражданским и коммерческим делам в Европейском союзе // *Lex Russica. Научные труды МГЮА.* 2007. № 6. С. 1237–1239; Папкина О.А. Официальное признание и исполнение судебных решений по гражданским и торговым делам внутри Европейского союза // *Законодательство.* 2001. № 2. С. 63–70.

²⁵ О существовавшем ранее механизме принятия решений см., напр.: Зеленев Р.Ю. Правовые основы процесса принятия решений в системе институтов Европейского союза. Дисс.... канд. юрид. наук. М., 2005.

²⁶ Следует учесть, что Лиссабонский договор также вводит такое понятие, как «блокирующее меньшинство», т.е. меньшинство, способное заблокировать решение при принятии решений Советом министров на основе квалифицированного большинства, и определяет его как минимум в 4 государства – члена ЕС. При этом относительно сфер интеграции, где государства – члены ЕС осуществляют «углубленное сотрудничество»,

предполагала, что механизм «двойного большинства» будет уже задействован с 1 ноября 2009 г., то Лиссабонский договор, ввиду активного сопротивления Польши, отодвинул дату введения в силу данного механизма до 1 ноября 2014 г. Кроме того, Польша настояла на переходном периоде с 1 ноября 2014 г. до 31 марта 2017 г., в течение которого любое государство – член ЕС может ходатайствовать о применении квалифицированного большинства в том виде, в котором оно в настоящее время предусмотрено согласно Ниццкому договору²⁷.

Существенно повышается роль национальных парламентов в законодательном процессе Евросоюза²⁸. Теперь, если половина национальных парламентов государств – членов ЕС усмотрит нарушение принципа субсидиарности²⁹ в определенной инициативе Комиссии в течение восьми недель после ее подачи, то Комиссия должна будет еще раз изучить предлагаемый ей проект. Если все же Комиссия не согласится внести поправки в свой проект, то возражения национальных парламентов (как и мнение Комиссии) будут переданы на усмотрение европейским законодателям (Совету и Европарламенту). В случае если 55% членов Совета или депутатов Европарламента согласятся, что инициатива Комиссии нарушает принцип субсидиарности, то инициатива будет считаться отклоненной.

блокирующее меньшинство определяется как «количество государств, представляющих более чем 35% населения Евросоюза, плюс еще одно государство».

²⁷ Согласно Ниццкому договору 2001 г., квалифицированное большинство в Совете определялось т.н. «тройным большинством», по которому необходимо было выполнить следующие критерии: набрать большинство в 74% государств-членов, которые должны обладать не менее 255 условными голосами в Совете (из общих 342), и (в случае запроса одного из государств-членов) представлять не менее 62% населения ЕС. При этом наибольшее количество голосов в Совете – у Великобритании, Германии, Италии и Франции (по 29 голосов), у идущих следом Испании и Польши лишь чуть меньше (по 27), а меньше всех – у Люксембурга (4 голоса).

²⁸ О роли национальных парламентов в законодательном процессе Евросоюза см., напр.: Зеленов Р.Ю. Процесс принятия решений в Европейском союзе. Вклад национальных парламентов // Московский журнал международного права. 2004. № 3. С. 167–174.

²⁹ О принципе субсидиарности, см., напр.: Хохлов И.И. Субсидиарность как принцип и механизм политики Евросоюза // Мировая экономика и международные отношения. 2004. № 5; Автономов А.С. Принцип субсидиарности и российский федерализм. Доклад на конференции «Федерализм: российское и швейцарское измерения» (22–23 июня 2001 г.) // <http://federalismcart.ksu.ru/conference/konfer3/avtonomov.htm> (2005. 1 нояб.); Кембаев Ж.М. Теоретико-правовые аспекты принципа субсидиарности как основы деятельности Европейского союза // Правовая реформа в Казахстане. 2005. № 4; Винтер Г. Субсидиарность и нормотворчество в рамках европейской многоуровневой системы управления // Право и политика. 2005. № 11. С. 51–74.

Далее, если Европейская конституция провозглашала в качестве одной из целей ЕС создание «пространства свободы, безопасности и правосудия без внутренних границ», то Лиссабонский договор вносит следующее дополнение к данной целеустановке: «... в котором гарантируется свобода передвижения людей и принимаются надлежащие меры относительно контроля на внешних границах, права на убежище, иммиграции, а также предотвращения и борьбы с преступностью». Таким образом, отдается отчет в необходимости не только дальнейшего развития свободы передвижения, но и обеспечения надлежащей внутренней безопасности государств – членов ЕС ввиду реально и потенциально существующих угроз.

Наконец, следует отметить, что в дополнение к тому, что Договором (как и до этого Конституцией) регулируется возможность добровольного выхода какого-либо государства-члена из Евросоюза³⁰, в новом базовом акте ЕС также получили развитие положения относительно дальнейшего расширения Евросоюза. Теперь кандидаты на вступление в ЕС должны не только «уважать» ценности Союза, но и быть способными активно «способствовать их продвижению».

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод, что, хотя Лиссабонский договор схож по структуре с предыдущими Амстердамским и Ниццким договорами, его содержание в основных чертах отражает текст Европейской конституции. Таким образом, задачу, стоявшую перед сторонниками углубления интеграционных процессов: реанимировать как можно большую часть положений, выработанных в ходе разработки Конституции ЕС, – можно считать в основном выполненной. Единственное ощутимое несходство между Договором и Конституцией заключается в отказе от идеи единого систематизированного акта, который существенно упрощал понимание функционирования Европейского союза. Во всем остальном разница носит во многом лишь косметический характер.

В то же время нельзя не отметить большие трудности, с которыми столкнулся Евросоюз при разработке своей новой правовой основы. Факт того, что Евросоюз расширил сферы применения «углубленного

³⁰ В Лиссабонском договоре устанавливается, что выход какого-либо государства-члена возможен на основе соглашения данного государства с Евросоюзом либо по истечении двух лет со дня уведомления о выходе. Однако право на выход из Евросоюза, несомненно, существовало и раньше, так как все его члены были и остаются суверенными государствами.

сотрудничества» между заинтересованными странами в одной из нынешних опор ЕС, называемой «сотрудничеством полиций и судов в уголовно-правовой сфере», говорит о том, что именно данная сфера (наряду с экономическим союзом в рамках «Еврогруппы») может стать еще одной областью интеграции, которая еще более отчетливо выделит т.н. «ядро» про-интеграционных государств внутри ЕС и закрепит многоуровневый характер Европейской интеграции. Вместе с тем как раз вышеназванный факт (как и то, что «углубленное сотрудничество» абсолютно не предусмотрено относительно другой опоры ЕС – проведения «общей внешней политики и политики безопасности») свидетельствует также и о том, что далеко не все страны ЕС приветствуют превращение Евросоюза в нечто большее, чем общий рынок (или как максимум экономический союз), категорически отвергая возможность уступки суверенных прав относительно определения не только своих внешнеполитических и оборонных курсов, но и внутренней политики.

Кроме того, Лиссабонский договор не дал четкого разграничения компетенций между вводимой должностью председателя Европейского совета и Верховным представителем Союза по внешней политике и политике безопасности, а также между ними обоими и председателем Еврокомиссии, что потенциально может привести к разногласиям между этими тремя должностными лицами относительно выполнения ими своих полномочий. В этом отношении, проф. М.Л. Энтин отмечает, что Евросоюз «по-прежнему в какой-то степени будет идти вперед на ощупь» и что «ясность появится только тогда, когда сложится устоявшаяся практика»³¹.

Далее следует отметить, что большие трудности, возникшие в процессе принятия Лиссабонского договора (в особенности касательно таких важных аспектов, как Хартия об основных правах и принятие решений в Совете на основе квалифицированного большинства), указывают на то, что расширение ЕС существенно отразилось на процессах углубления интеграции в рамках ЕС. Очевидно, что дальнейшее существенное расширение ЕС не будет способствовать консолидации и углублению интеграционных процессов, и уже сейчас Евросоюзу необходимо решать, быть ли ему преимущественно «экономическим клубом» или также развиваться в сторону политического союза, что подразумевает необходимость ясного определения границ ЕС.

³¹ Энтин М.Л. «Конституционно-правовые» основы международной деятельности ЕС и практическая политика // Интернет-журнал «Вся Европа.ру». 2008. № 3.

Подводя итог данной статьи, можно констатировать, что Лиссабонский договор, являясь по сути адаптированным вариантом Европейской Конституции, будет несомненно способствовать трансформации Евросоюза в более сплоченную, эффективную и работоспособную структуру, что особенно важно для него в свете последних колоссальных расширений. Сам факт подписания данного Договора свидетельствует о понимании необходимости дальнейшей интеграции в рамках ЕС и о наличии политической воли к осуществлению соответствующих шагов. Вместе с тем данный Договор является лишь еще одним этапом в истории конституционализации Евросоюза и на его еще долгом пути к политическому союзу.

The Treaty of Lisbon as a New Stage of the Development of the European Integration

(Summary)

*Zhenis M. Kembayev**

This article examines the structure of the Treaty of Lisbon (the Treaty) which was adopted on December 13, 2007. In doing so, the article provides a short review of the emergence of this document and subsequently conducts a comparative analysis between the Treaty and the rejected European Constitution of 2004 highlighting both the differences and similarities between those two acts. The author argues that the differences between the Treaty and the European Constitution essentially of cosmetic nature. Although structurally the Treaty still resembles the previous Treaty of Nice of 2001, the contents of the Treaty of Lisbon incorporate the overwhelming majority of the provisions of the European Constitution. Simultaneously, the article points out the problems of the European integration arguing that further considerable enlargement of the EU would not promote the consolidation and deepening of the integration processes within the EU. Summing up the article, the author makes a conclusion that the Treaty of Lisbon, being an adapted version of the European Constitution, would certainly contribute to the transformation of the EU into a more effective structure. At the same time, the Treaty is just another stage in the history of the constitutionalization of the EU and on its (still very long) way to the political union.

* Zhenis M. Kembayev – Ph.D. in Law, LL.M. (Universitaet Hamburg), associate professor of the Kazakhstan Institute of management, economics and strategic studies.