



УДК 341
ББК 67.412

ЛИССАБОНСКИЙ ДОГОВОР И ПРОБЛЕМА РАСШИРЕНИЯ ФУНКЦИЙ ИНСТИТУТОВ ЕС

Мещерякова Ольга Михайловна

Доктор юридических наук, профессор кафедры международного права
Российского университета дружбы народов
om23375@gmail.com
ул. Миклухо-Маклая, 6, 117198 г. Москва, Российская Федерация

Аннотация. В статье автор детально раскрывает сущность тех правовых явлений, которые положили начало такой важной отрасли международного права, как интеграционное право. Автор показывает, что, несмотря на существование различных теорий интеграции, выработанных в доктрине, «движущей силой» любого интеграционного процесса является национальный интерес, что и определяет юридическую природу того или иного интеграционного процесса. С одной стороны, некоторые отечественные и зарубежные юристы говорят о наличии некоего федералистского направления в европейском интеграционном процессе. На этом основании выделяют в институциональной системе Европейского союза три ветви власти. С другой стороны, основу современной европейской интеграции составляют два учредительных договора ЕС, что свидетельствует о международно-правовой природе Европейского союза. Автор анализирует различные аспекты развития институциональной системы ЕС.

Ключевые слова: Лиссабонский договор, институты ЕС, Европейский союз, интеграционный процесс, правовое регулирование.

Лиссабонский договор, ознаменовавший очередной этап реформирования институциональной системы Европейского союза и принятый после неудавшейся попытки конституционализации ЕС, продолжил традицию, начатую в двух предыдущих ревизионных договорах Европейского Союза – Амстердамском (1997 г.) и Ниццком (2001 г.).

Все три договора являются договорами об изменениях и дополнениях, вносимых в учредительные договоры Союза.

Поэтому представляется, что Лиссабонский договор можно поставить в один ряд с указанными двумя договорами и отнести к ревизионным договорам.

Вместе с тем с принятием Лиссабонского договора процесс реформирования Европейского союза вступает в свою решающую стадию. Новый договор о реформе определя-

ет основные направления интеграционного процесса на длительный период [3, с. 398]. Тем не менее вопрос об отнесении Лиссабонского договора к тому или иному виду источников первичного права ЕС является в известной мере спорным.

Кроме того, значение Лиссабонского договора 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 большинством международных договоров» [2, с. 28].

Большинство положений об институциональной реформе, содержащихся в проекте Конституции, были включены в текст Лиссабонского договора. При этом вопрос о рефор-

мировании институциональной системы является основным моментом всех до сих пор предпринимаемых реформ в европейских сообществах, а затем и в Европейском союзе.

Одной из особенностей организационного механизма ЕС является то, что вектор развития институциональной системы был задан еще в 1950-е 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 суверенистской концепции [5, с. 24].

Однако структура институциональной системы сохранила свои основные характеристики, заданные согласно плану Шамана – 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.

Поэтому все последующие реформы организационного механизма были направлены на обеспечение баланса полномочий между государствами-членами, с одной стороны, и Союзом – с другой, так как нарушение этого баланса снижает не только эффективность институциональной системы, но и легитимность институтов [4].

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

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

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 парламент с Советом [1, с. 361–362].

Теперь, согласно Лиссабонскому договору, Европейский парламент наряду с межправительственным институтом – Советом – в рамках общей законодательной процедуры вводит законопроекты, исходящие от Комиссии.

Поскольку Лиссабонский договор значительно расширяет количество сфер, в которых решения принимаются на основе общей законодательной процедуры, теперь это 27 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 Европейском союзе в Лиссабонской редакции, Европейский совет, состоящая квалифицированным большинством, предлагает кандидатуру на пост Председателя Комиссии Европейскому парламенту [1, с. 220].

Парламент принимает решение большинством голосов.

Если Европарламент не утверждает предложенную кандидатуру, то она отклоняется.

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

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

Другим нововведением Лиссабонского договора, затрагивающим институциональную систему ЕС, является изменение процедуры принятия решений в Совете: Лиссабонский договор вводит новые правила для определения квалифицированного большинства.

Согласно новым правилам для того чтобы решение было принято квалифицированным большинством, необходимо, чтобы за него проголосовало не просто определенное число государств, но также чтобы проголосовавшие за государства представляли определенный процент населения Союза.

Положения о квалифицированном большинстве в Совете, установленные Протоколом о переходных положениях на основе системы так называемых взвешенных голосов, создают элемент наднациональности в межправительственном органе – Совете.

Как устанавливается нормами Протокола о переходных положениях, члены Совета, представляющие разные государства, не располагают одинаковым числом голосов [1, с. 414].

Голосование в Совете производится так называемыми взвешенными голосами. Причем, что интересно, «вес» каждого государства определяется не на основе такого критерия, как экономические показатели: решающее значение при определении числа «взвешенных голосов», которыми будет располагать каждое государство, имеют размер территории и численность населения.

Количество «взвешенных голосов» каждого государства закреплено в Протоколе.

В указанном Протоколе закреплены три временных периода:

1. До 31 октября 2014 г. голосование будет производиться «взвешенными голосами». Квалифицированное большинство составляет 255 «взвешенных голосов», если законопроект представлен Европейской комиссией.

Если законопроект исходит не от Комиссии, то устанавливается дополнительное условие – поддержка со стороны 2/3 государств-членов.

2. С 1 ноября 2014 г. по 31 марта 2017 г. решение должно быть принято 55 % от числа государств. Причем эти 55 % государств-членов должны представлять минимум 65 % населения ЕС (ст. 16 Договора о функционировании Европейского союза).

3. С 1 апреля 2017 г. решения будут приниматься голосами 55 % государств-членов, представляющих не менее 55 % населения ЕС (Проект решения Совета о реализации параграфа 4 ст. 9 Договора о Европейском союзе и параграфа 2 ст. 205 Договора о функционировании Европейского союза между 1 ноября 2014 г. и 31 марта 2017 г., с одной стороны, и с 1 апреля 2017 г. – с другой) [там же].

Таким образом, значительное усиление роли такого наднационального института, как Европейский парламент, в процессе принятия

решений усиливает элемент наднациональности в Европейском союзе и не только не способствует упрощению законодательной процедуры, но, напротив, усложняет ее.

Что касается новых правил определения квалифицированного большинства в Совете, то показатели, взятые за основу при «взвешивании» голосов, также не способствуют установлению справедливого баланса интересов в этом межправительственном институте.

Голоса взвешиваются сообразно в основном с двумя показателями: численность населения и размер территории.

В соответствии с этим, например, Германия, Великобритания и Франция располагают 29 взвешенными голосами, а Польша – 27.

При этом Германия, Великобритания и Франция являются государствами-донорами, а Польша получает значительные финансовые вливания из бюджета ЕС, однако при принятии решений ее голос практически равен голосу ведущих государств-членов ЕС.

Это, разумеется, вызывает недовольство государств – основателей ЕС.

Поэтому система определения «веса» голосов государств-членов в Совете не способствует эффективности функционирования институциональной системы Европейского союза в целом.

Напротив, она, во-первых, усиливает элемент наднациональности в ЕС, а во-вторых, обостряет еще одну неразрешимую проблему ЕС – проблему его неоднородности.

Таким образом, проблемы, связанные с неоднородностью Европейского союза, усиливаются не только вследствие его расширения, но и в результате реформирования его институциональной системы.

Поэтому Лиссабонский договор, увеличивая степень наднациональности в функционировании институтов ЕС, только не решает задач, стоящих перед Союзом, но ведет к усугублению и без того обостряющейся с каждым последующим расширением ЕС проблемы его неоднородности.

Задача повышения легитимности институтов Европейского союза в Лиссабонском договоре также не решена. Это легко можно проиллюстрировать, основываясь на введенной Лиссабонским договором системе распределения взвешенных голосов в Совете.

Кроме того, усиление роли Европейского парламента в процессе принятия решений, а также расширение его полномочий осложняют процесс принятия решений, поскольку преодолевать разногласия между Советом и Европейским парламентом в процессе обсуждения законопроектов становится все сложнее.

На основании анализа новелл Лиссабонского договора, касающихся двух институтов, участвующих в процессе принятия решений: Совета и Европейского парламента, можно сформулировать следующие выводы.

Проблема создания институциональной системы, способной обеспечить баланс полномочий между институтами Союза и государствами-членами, осложняется его неоднородностью.

Именно в вопросе построения институциональной системы наделения институтов Союза компетенцией сталкиваются суверенные интересы государств-членов.

В Европейском союзе вопрос о степени наднациональности в процессе принятия решений институтами вызывает наибольшие разногласия между государствами-членами, которые по мере расширения Союза только увеличиваются, так как каждое очередное расширение усиливает неоднородность ЕС.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора / отв. ред. С. Ю. Кашкин. – М.: Инфра-М, 2011. – 698 с.

2. Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы / отв. ред. С. Ю. Кашкин. – М.: Инфра-М, 2005. – 622 с.

3. Мещерякова, О. М. Интеграционные процессы в XXI веке и развитие концепции суверенитета / О. М. Мещерякова // Вопросы правоведа – 2013. – № 2. – С. 102–107.

4. Мещерякова, О. М. Юридическая природа Европейского Союза и проблема суверенитета государств-членов / О. М. Мещерякова // Современная экономика и право. – 2007. – № 4. – 13–21.

5. Favret, J.-M. Droit et Pratique de l'Union Europeene / J.-M. Favret. – Paris: Gualino, 2003. – 448 p.

REFERENCES

1. Kashkin S. Yu., ed. *Evropeyskiy Soyuz: osnovopolagayushchie akty v redaktsii Lissabonskogo dogovora* [European Union: Fundamental Acts in Edition of Lisbon Treaty]. Moscow, Infra-M Publ., 2011. 698 p.

2. Kashkin S. Yu., ed. *Konstitutsiya Evro-peyskogo Soyuz: Dogovor, ustanavlivayushchiy Konstitutsiyu dlya Evropy* [Constitution of the European Union: The Agreement Establishing the Constitution for Europe]. Moscow, Infra-M Publ., 2005. 622 p.

3. Meshcheryakova O.M. Integratsionnye protsessy v XXI veke i razvitie kontseptsii suvereniteta [Integration Processes in the 21st Century and the Development of Sovereignty Conception]. *Voprosy pravovedeniya*, 2013, no. 2, pp. 102-107.

4. Meshcheryakova O.M. Yuridicheskaya priroda Evropeyskogo Soyuz i problema suvereniteta gosudarstv-chlenov [Legal Nature of the European Union and the Problem of Sovereignty of Member States]. *Sovremennaya ekonomika i pravo*, 2007, no. 4, pp. 13-21.

5. Favret J.M. *Droit et Pratique de l'Union Europeene* [Law and Practice of European Union]. Paris, Gualino, 2003. 448 p.

TREATY OF LISBON AND THE PROBLEM OF EXPANDING EU INSTITUTES' COMPETENCE

Meshcheryakova Olga Mikhaylovna

Doctor of Juridical Sciences, Professor, Department of International Law,
Peoples' Friendship University of Russia
om23375@gmail.com
Miklukho-Maklaya St., 6, 117198 Moscow, Russian Federation

Abstract. The author thoroughly explains the nature of legal phenomena that gave rise to such important sector of international law as an integration law. The author shows that, despite the existence of different theories of integration, developed in the doctrine, the real

driving force of any integration process is the national interest, which determines its legal nature. On the one hand, some national and foreign lawyers admit the existence of a certain federalistic direction in the European integration process. Relying on this fact, three power branches are indicated in the institutional system of European Union. On the other hand, the basis of modern European Integration is represented by two founding treaties of the European Union, reflecting its international legal nature. The author examines and analyzes various aspects of the development of EU institutional system.

Key words: Treaty of Lisbon, EU institutes, European Union, integration process, legal regulation.