

С.Ю. Кашкин

Заведующий кафедрой
права Европейского Союза
МГЮА им. О.Е. Кутафина,
профессор, доктор
юридических наук

Лиссабонский договор — новый этап развития права Европейского Союза

Статья посвящена анализу развития права Европейского Союза в свете его преобразования путем заключения вместо планировавшейся с 2004 г. Конституции на Лиссабонский договор, который вступил в силу 1 декабря 2009 г. Анализируются причины, структура и содержание Лиссабонского договора, дается классификация этапов развития права Европейского Союза и перспективы его постепенного превращения в подлинно европейское право.

Ключевые слова: право Европейского Союза; конституция Европейского Союза; Лиссабонский договор; реформа европейского права

Европейский Союз родился как закономерный результат развития мировой экономики; мировой политики; многогранной интеграции и всеобъемлющей глобализации; как результат сближения и сотрудничества народов и одновременно — как следствие и инструмент соперничества в условиях складывающейся новой геополитической и военной расстановки сил.

Эта наднациональная организация политической власти полна диалектических противоречий: она формировалась изначально с использованием инструментов международного права, но развивалась в федеративном, государствовподобном направлении. Правовое регулирование деятельности этой организации осуществляется вполне признанной собственной правовой системой, обеспечивающей ей «юридическую инфраструктуру, достойную подлинного государства»¹.

Эта система стремится соответствующим образом «настроить» и совместить в себе на наднациональном уровне и в обновленном качестве кажущиеся подчас полярными и эклектическими, но реально работающие правовые нормы и механизмы международного и внутригосударственного права, традиции различных правовых семей и правовых систем наиболее развитых стран мира. Этот естественный продукт развития капиталистической общественно-экономической системы весь-

¹ Collingnon S. Vive la Republique europeenne. P., 2004. P. 65.

ма успешно соединил и воплотил в себе элементы планирования, экономические права и социальную политику — все то полезное, что составляло положительные черты социализма и сегодня призвано обеспечить его жизнеспособность.

Таким образом, ЕС превратился в своеобразную экспериментальную правовую лабораторию, в которой отрабатываются приемы и методы решения многих проблем, стоящих не только перед Европой, но и перед всем Человечеством.

История становления будущего Европейского Союза начиналась с возникшего в 1951 г. в форме международной региональной (отраслевой) экономической организации Европейского объединения угля и стали, в которую входило всего шесть стран. Все решения тогда принимались единогласно. Сегодня в Союз входят уже 27 государств Европы с населением около половины миллиарда человек. В марте 2008 г. Европейский Союз превысил показатели США по стоимости совокупного внутреннего продукта.

Подобно государству Евросоюз обладает единой территорией с общей границей, общим визовым и таможенным режимом. Общее гражданство подкрепляется единым правовым статусом, участием в деятельности общеевропейских политических партий и во все более гармонизирующемся избирательном процессе. В Союзе функционирует единый внутренний рынок, в котором реализуется свобода движения лиц, товаров, услуг, капиталов, платежей и информации. Функцию денег выполняет общеевропейская валюта евро. Существует независимый Европейский центральный банк и общий бюджет Союза.

Отлаживается союзная система органов управления в законодательной, исполнительной, судебной и контрольной сферах, которые все более необычным образом переплетаются между собой. Распределение компетенции в Союзе весьма похоже на то, как оно осуществляется в федеративном государстве, хотя наднациональные черты накладывают свой отпечаток.

Создана уникальная наднациональная правовая система, опирающаяся на принципы верховенства и прямого действия собственных правовых норм. Скоординированно работает правоохранительная система, в которую входят сотрудничество судов и полиций в уголовно-правовой сфере — Европол, Евроюст (с функциями прокуратуры) и трехуровневая судебная система, похожая на государственную. Европейский Союз стремится проводить согласованную общую внешнюю политику и политику безопасности. Формируются органы военного управления и основы современных вооруженных сил.

Таким образом, кардинально изменился Европейский Союз, его размеры, качественные характеристики, состав, положение и вес в современном мире. Изменился и сам мир, особенно после распада Советского Союза и социалистического лагеря. При этом система основополагающего законодательства ЕС, подобно очень жесткой конституции, менялась слишком медленно. Многообразие Европейского Союза временами начинало преобладать над его единством. Система органов и институтов, порядок согласования и принятия ими решений также не поспевали за потребностями быстро меняющейся реальности. Граждане Союза не всегда понимали и поддерживали его деятельность.

«Многочленный» Союз становился все менее управляемым, недостаточно демократичным, транспарентным, способным гибко реагировать на вызовы современности.

Вот почему давняя мечта о Конституции для Европы стала пониматься многими как практическая необходимость. После нескольких лет весьма демократической по форме разработки проекта текста Конституции он был официально подписан руководителями всех государств-членов. Его осталось ратифицировать в соответствии с национальными законодательствами каждой страны, входящей в Союз.

В процессе ратификации 18 стран проект поддержали; а референдумы во Франции и Голландии в 2005 г. дали отрицательный результат. Это объяснялось слишком быстрым принятием в Союз менее развитых стран Центральной и Восточной Европы, объявлением Турции в качестве кандидата на вступление в ЕС, застоем в экономике, ростом безработицы, непопулярностью правительств этих стран.

Процесс ратификации был приостановлен и объявлен «период размышления», из которого уже летом 2007 г., благодаря усилиям прежде всего Германии, удалось выйти. Изменения, предусмотренные проектом Конституции, были жизненно необходимы для Евросоюза, ее принципиальные положения были согласованы между всеми участниками, а некоторые из них начинали реализовываться на практике.

Поэтому большинство норм Конституции с небольшими сокращениями, оговорками и исключениями (по вызывающим наибольшие противоречия и для наиболее проблемных стран) было решено «разбросать» в виде обычных поправок по текстам учредительных договоров «старого» Союза. Слово «Конституция» в новом договоре не использовалось, а внешние признаки государственности в виде флага, гимна², девиза, знака евро, европейского закона были из него изъяты. Скорейшее осуществление «необходимых внутренних реформ» рассматривалось в заключении Европейского совета в качестве безусловного приоритета Союза (п. 2)³.

Все было сделано для того, чтобы новый документ внешне не был похож на старый, но содержал все основные положения, необходимые для функционирования нового Союза, которые присутствовали в проекте Конституции. Вот почему профессор М.Л. Энтин имел все основания для вывода о том; что «ничего или почти ничего принципиально нового по сравнению с ней (Конституцией. — С.К.) он (Лиссабонский договор. — С.К.) не содержит», в нем нет «каких-либо свежих прорывных идей», а «практически все принципиальные новации он наследует»⁴.

По мнению авторитетного британского экспертного сообщества «Открытая Европа», 96% положений проекта Конституции 2004 г. были перенесены в новый договор, внесший изменения в Договор о Европейском Союзе и Договор о Европейском сообществе.

Он был подписан 13 декабря 2007 г. в столице Португалии и потому назван Лиссабонским договором, или Договором о реформе. Что нового привнес этот Договор в устройство и право Европейского Союза?

1. Было осуществлено упрощение внутреннего устройства Союза за счет ликвидации (в основном) «структуры трех опор». Это позволило отказаться от путающей

² Эти символы, однако, останутся у Союза и будут иметь политический характер без формального закрепления их в учредительных документах. Более того, сам Лиссабонский договор был торжественно подписан под звуки гимна и под флагом Союза, а Европарламент рекомендовал шире использовать символику ЕС в повседневной жизни.

³ См.: Док. 11177/07 CONCL 2. Р. 1.

⁴ Энтин М.Л. В поисках партнерских отношений II: Россия и Европейский Союз в 2006—2008 годах. М., 2009. С. 54—55.

двусмысленности понятий «Европейский Союз» — «Европейское сообщество». Все упоминания о «Европейском сообществе» были заменены на «Европейский Союз». Большое значение имеет формула, которая устанавливает, что Союз замещает собой Европейское сообщество и ему наследует. Как отмечает профессор Л.М. Энтин: «Это особенно важно для признания легитимности подзаконных актов, которые содержат основную массу правовых норм, регулирующих отношения в ЕС. Их насчитываются десятки тысяч. Никакой специальной работы по переосмысленным учредительным актам в связи с изменением структуры и правопорядка ЕС не потребуется»⁵. Это позволило при внесении принципиальной новизны сохранить достижения и обеспечить преемственность права Европейского Союза, то, что емко называют «*acquis de l'Union*».

2. Предусмотренное Договором о реформе предоставление Европейскому Союзу статуса юридического лица (ст. 47 Договора о Европейском Союзе) существенно усилит его позиции в мире и на переговорах с третьими странами, а также с международными организациями. Признание принципа единой правосубъектности Европейского Союза выражается в следующих важных прерогативах:

- Европейский Союз рассматривается в качестве единого субъекта компетенции, предоставленной ему государствами-членами;
- эта компетенция реализуется им через единую систему собственных институтов, органов и учреждений;
- сформирована единая система правовых актов (регламентов, директив и т.д.), издаваемых во всех сферах его компетенции;
- признается наличие у Европейского Союза «максимально широкой правоспособности» юридического лица и его деликтоспособности, т.е. способности нести ответственность по договорам и другим обязательствам;
- предусмотрено право Союза заключать международные соглашения с третьими государствами и международными организациями, иметь привилегии и иммунитеты на территории государств-членов, создавать дипломатические миссии и представительства;
- наличие у Союза своего бюджета, финансируемого за счет собственных ресурсов, свидетельствует также и о его определенной финансовой автономии.

3. Произведена частичная, хотя и не до конца последовательная, но важная кодификация (точнее — систематизация) сложной и не очень понятной системы базовых учредительных договоров, которую уже называли «джунглями из договоров»⁶. «Конституционную» основу Союза, сердцевину первичного законодательства ЕС, составили Договор о Европейском Союзе и Договор о функционировании Европейского Союза (сменивший Договор о Европейском сообществе). Им посвящены две объемные статьи — ст. 1 и 2 Лиссабонского договора.

4. В новом разделе развита и закреплена система демократических принципов функционирования Союза, включая принципы демократического равенства, представительной демократии, увеличения роли национальных парламентов.

⁵ Энтин Л.М. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009—2017 годы. М., С. 21.

⁶ Weidenfeld W. Understanding the European Constitution. Guttersloh, 2007. P. 39.

5. Проведено более четкое разграничение предметов ведения и полномочий между Европейским Союзом и государствами-членами посредством определения исключительной, совместной и поддерживающей «категории компетенции». При этом за странами — участниками ЕС сохранена остаточная компетенция. (Это все более напоминает структуру разделения компетенции в федеративных государствах.)

Проводя в жизнь линию Европейской Конституции 2007 г., Лиссабонский договор официально расширил компетенцию Союза на мероприятия в таких сферах, как координация административного сотрудничества государств-членов в области претворения в жизнь права Европейского Союза, службы общеэкономического значения, гражданская оборона, энергетика (за исключением входящей в ведение Евратома), космос, туризм, спорт, координация мер по оказанию помощи государствам-членам, пострадавшим от террористических актов или катастроф и гуманитарная помощь третьим странам. Идея дальше проекта Конституции, Лиссабонский договор усилил роль Европейского Союза в вопросах борьбы с изменением климата, региональными и глобальными проблемами окружающей среды⁷, интеграции в сфере энергетики.

Лиссабонский договор в ст. 5 Договора о ЕС систематизировал основные принципы компетенции Европейского Союза, впервые четко обозначив в учредительных документах важнейший принцип функционирования этой организации политической власти — принцип наделения компетенцией. Он подчеркивает договорное происхождение, природу и источник властных полномочий Союза. Из этого принципа следует, что ЕС не вправе выходить за пределы предоставленной ему государствами-членами компетенции. Он обязан строго руководствоваться в своей деятельности целями и принципами, зафиксированными в учредительных договорах, а вся остаточная компетенция сохраняется за государствами-членами.

Была осуществлена долгожданная широкомасштабная институциональная реформа, способствующая усилению эффективности, координации действий и дальнейшей демократизации Союза. Была уточнена трехуровневая система управления Европейским Союзом, состоящая из институтов, наделенных властными полномочиями, других органов (создаваемых на основании учредительных документов и по решению институтов) и новой категории, названной учреждениями (которые ранее рассматривались как разновидность органов).

В число институтов добавлено два новых — Европейский Совет и Европейский центральный банк. Европейский Совет, расположенный в перечне институтов сразу после парламента, является высшим органом политического руководства и координации. Можно согласиться с мнением Л.М. Энтина, что «Европейский Совет все больше выступает в качестве верховного арбитра при определении и проведении политического курса ЕС»⁸. Он приобрел право принятия юридически обязательных решений, но формально не наделен полномочиями по принятию законов, направленных на унификацию или гармонизацию национального права государств-членов.

В Европейском Совете создан новый пост постоянного председателя (президента), избираемого из своего состава квалифицированным большинством голо-

⁷ Как видим, в отдельных случаях Европейский Союз берет на себя смелость распространять компетенцию за пределы своих географических границ.

⁸ Энтин Л.М. Право Европейского Союза. С. 166.

сов на 2,5 года с правом одного переизбрания. Это позволяет синхронизировать деятельность этого высокопоставленного руководителя Союза с пятилетним мандатом Комиссии и со сроком легислатуры парламента. Политику в реальной жизни делают конкретные личности. Поэтому большая персонализация Европейского Союза может придать ему более «человеческое» лицо, которое понятнее и ближе населению и подчас удобнее для представления Союза на международной арене. Предполагается, что роль постоянного председателя Европейского Совета может быть сопоставима с позицией главы государства при парламентарной форме правления⁹.

То, что первым постоянным председателем Европейского Совета был избран до того малоизвестный в мире премьер-министр Бельгии Херман Ван Ромпей, личность не столько харизматичная, сколько способная к достижению компромиссов, говорит о том, что сначала на эту должность бояться возлагать слишком большие полномочия и не хотят дополнительно «пугать» суверенные государства, решившиеся все-таки ратифицировать Лиссабонский договор. В то же время эта должность может и скорее потенциально призвана стать центральной в системе институтов и органов обновленного Союза. Теоретически она может быть совмещена с должностью председателя Комиссии. Какой будет реальная роль председателя Европейского Совета, впервые приступившего к исполнению своих обязанностей 1 января 2010 г., покажет только развитие событий в будущем, и совсем необязательно в ближайшем.

В редакции Лиссабонского договора число депутатов парламента не должно превышать 751. Установлено минимальное представительство от государства — 6, и максимальное — 96 депутатов. Законодательные полномочия парламента существенно возрастают. По большинству вопросов он приобретает равные с Советом права в законодательном процессе. В результате достигается большая демократизация и легитимизация Европейского Союза в глазах населения.

Совет, который сегодня является главным законодательным органом Союза, займет, в соответствии с положениями Лиссабонского договора, более равное положение с парламентом. Наиболее важное изменение, касающееся Совета, связано с механизмом принятия решений. Так, сфера вопросов, по которым требуется единогласие в Совете (состоящем ныне из 27 членов), Лиссабонским договором существенно сокращается, а общим правилом принятия решений становится квалифицированное большинство. «Новое» квалифицированное большинство потребует выполнения двух условий: проект должен быть поддержан не менее 55% государств — членов Совета, а население проголосовавших «за» стран должно насчитывать не менее 65% населения всего Европейского Союза. Этот процесс подчеркивает своеобразную природу ЕС как союза государств и народов (состоящих из граждан). Новое правило двойного большинства должно в основном вступить в силу с ноября 2014 г. и окончательно — с 1 апреля 2017 г. По некоторым другим вопросам Совет будет принимать решения абсолютным большинством своего состава (14 из 27 стран). От действующего еще с 1950-х гг. запутанного метода «взвешенного голосования» Договор о реформе будет, как отмечено выше, поэтапно отказываться.

Должность Председателя Совета, которая ранее замещалась на шестимесячный срок одним из государств-членов в порядке ротации, в соответствии с Лиссабон-

⁹ Бирюков М. М. Европейское право до и после Лиссабонского договора. М., 2010. С. 162.

ским договором становится коллективной должностью, которую будут занимать одновременно три государства, но в течение уже 18 месяцев. Обязанности будут соответствующим образом распределены между ними, и государства подлежат строгой ротации. Это должно придать институту председательства в Совете коллективный и более эффективный характер.

В параграфе 6 ст. 16 Договора о Европейском Союзе Лиссабонский договор предоставил официальный статус понятию «формации Совета». Это формирование состава Совета в зависимости от характера рассматриваемых вопросов и, соответственно, профиля представленных в нем министров. Например, Совет по иностранным делам — в составе министров иностранных дел, Совет по экономическим и финансовым вопросам — в составе министров экономики и финансов. Формации призваны обеспечивать большую профессионализацию деятельности Совета.

До 2014 г. Комиссия, главный орган исполнительной власти, как и сейчас, будет состоять из числа членов, равного численности государств, входящих в Союз, а с 1 ноября 2014 г. предполагалось включать число членов, в том числе председателя и Верховного представителя, соответствующее 2/3 численности государств, входящих в Союз. При обеспечении системы строгой ротации эта мера должна была увеличить эффективность работы Комиссии и подкрепить принцип независимости комиссаров от государств, их представляющих. Европейский Совет, однако, наделен правом изменять число комиссаров, что может потребоваться в случае возникновения какой-либо конфликтной ситуации.

Именно такой конфликтной ситуацией стал отрицательный первый референдум по судьбе Лиссабонского договора в Ирландии 13 июня 2008 г. Стремясь развеять опасения Ирландии остаться без «своего» комиссара, а также добиться положительного повторного референдума в этой стране, на саммите в декабре 2008 г. Европейский Совет подтвердил сохранение прежнего принципа, согласно которому каждое государство будет располагать одним мандатом в Европейской Комиссии.

Должность, которая в проекте Конституции называлась министром иностранных дел, из предосторожности обозначена в Лиссабонском договоре Верховным представителем Европейского Союза по иностранным делам и политике безопасности (ст. 18 Договора о ЕС). По должности он одновременно будет заместителем председателя Европейской Комиссии и председателем совета по иностранным делам, что делает его одним из самых влиятельных официальных лиц Союза. Под его руководством планируется сформировать Европейскую внешнеполитическую службу, где будет работать весьма многочисленный штат, формируемый из сотрудников аппарата Комиссии, Генерального секретариата Совета ЕС, кадровых дипломатов ЕС и министерств иностранных дел государств-участников.

Подобно ситуации с постоянным председателем Европейского Совета впервые на должность Верховного представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности была избрана мало кому известная английская баронесса Кэтрин Эштон. Она приступила к исполнению своих обязанностей 1 декабря 2009 г. в момент вступления договора в силу. Этим назначением постарались внешне минимизировать ущерб, нанесенный Лиссабонским договором драгоценным национальным суверенитетам государств — членов Союза и при этом продемонстрировать уважение к такому, требующему особого подхода члену Союза, как Великобритания.

Особый интерес для России во внешнеполитическом плане представляет собой признание ЕС в Лиссабонском договоре важности «европейской политики соседства» как специфического направления сотрудничества с соседними государствами. Она предполагает установление «привилегированных отношений» с близлежащими странами, которые могут оформляться в соответствии со ст. 8 Договора о ЕС специальными международными соглашениями. Россия и Европейский Союз должны суметь извлечь из европейской политики соседства взаимную выгоду.

Новые возможности для развития возникают и в такой деликатной и нередко покрытой покровом конфиденциальности сфере, как активно укрепляющееся в разных направлениях сотрудничество стран, входящих в Евросоюз, в области безопасности и обороны. Лиссабонский договор в специальном разделе (ст. 42—46) Договора о Европейском Союзе признал общую политику безопасности и обороны в качестве юридически автономного направления деятельности Союза.

Договор расширяет круг миссий, которые ЕС может осуществлять за рубежом, закрепляет принцип коллективной самообороны и декларирует образование специального Европейского оборонного агентства. Кроме того, в качестве разновидности продвинутого сотрудничества, представляющего собой возможность объединять по какому-либо вопросу лишь те страны, которые готовы и способны сотрудничать в той или иной военной области, предусмотрено «постоянное структурированное сотрудничество» в сфере военных потенциалов.

Как мы видим, в этой области Союз (изначально сугубо экономический) из политического перерастает в политико-военный. «Быстрыми темпами формируется общее для стран ЕС оборонное и военно-техническое пространство»¹⁰, его научное, материальное, логистическое и организационное обеспечение в соответствии с новейшими тенденциями в этой чувствительной сфере. Это, к сожалению, соответствует новейшим тенденциям развития современного все менее мирного мира.

Изменения в судебной системе Союза носили весьма осторожный характер, поскольку она функционирует весьма успешно. Все органы правосудия Союза получили общее новое собирательное название — Суд Европейского Союза (ст. 19 Договора о ЕС). В эту систему входят три звена. Высшее звено — Суд (бывший Суд Европейских сообществ). Среднее — Трибунал (ранее это был Трибунал первой инстанции, который совсем не отвечал этому названию, поскольку был на деле судом второй инстанции по отношению к специализированным трибуналам). Нижний уровень образуют специализированные трибуналы, из которых создан пока еще только один — Трибунал по делам публичной службы Европейского Союза. Для совершенствования отбора кандидатов в высшие эшелоны судебной системы учреждена специальная квалификационная коллегия.

Важнейшим изменением в этой области является предметное расширение юрисдикции судов, которая ранее ограничивалась рамками лишь «первой опоры», т.е. сообществ (почему он и назывался Судом Европейских сообществ). Изъятия остались в сфере общей внешней политики и политики безопасности, где обновленный Суд ЕС не будет иметь полномочий.

Лиссабонский договор был призван не только укрепить эффективность и работоспособность Союза и его органов, но и усилить его идеологическую привлека-

¹⁰ Энтин М.Л. В поисках партнерских отношений II. С. 24.

тельность для народов стран-участников и всего мира. Эта идеология направлена на формирование «европатриотизма», укрепление нравственной составляющей европейской жизни и полностью соответствует растущей внешнеполитической и оборонной активности ЕС. Усилению идеологической направленности первичного законодательства Европейского Союза более всего послужили два нововведения.

Лиссабонским договором в ст. 2 Договора о ЕС впервые включена новая правовая категория — «ценности Союза». Эти ценности представляют собой морально-нравственные начала европейской, а по сути дела — и мировой цивилизации. Уважать и следовать им — долг и обязанность как Союза в целом, так и каждого входящего в него государства. Это одновременно и непреходящее требование к каждому государству, вступающему в Союз. Неуважение к этим ценностям может повлечь применение к государству — нарушителю санкций в виде приостановления отдельных прав, связанных с членством в ЕС (ст. 7 Договора о Европейском Союзе). К ценностям Союза относятся:

- человеческое достоинство;
- свобода;
- демократия;
- равенство;
- правовое государство;
- права человека (в том числе права меньшинств).

Эта система ценностей дополняется «характеристиками» качеств, которым должны отвечать все страны — участники Союза:

- плюрализм;
- недискриминация;
- терпимость (толерантность);
- правосудие;
- солидарность;
- равенство женщин¹¹ и мужчин.

Вторым тесно связанным с идеологией нововведением Лиссабонского договора стало придание Хартии Европейского Союза об основных правах 2000 г.¹² той же юридической силы, которую имеют учредительные договоры. Одновременно Союз присоединяется к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. При этом п. 3 ст. 6 Договора о ЕС утверждает, что «основные права, как они гарантированы Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод и как они вытекают из общих для государств-членов конституционных традиций, входят в содержание права Союза в качестве общих принципов».

Придание основным правам качества общих принципов права Европейского Союза как бы поднимает их на новый, высший уровень.

С одной стороны, представленная выше система ценностей и основных прав в Европейском Союзе вполне сопоставима с системой ценностей и правовым статусом человека и гражданина в современной демократической России и может содействовать нашему дальнейшему сближению. С другой — при догматическом,

¹¹ Приятно обратить внимание на характерный для законодательства ЕС «политес», выражающийся в вежливом упоминании женщин первыми.

¹² Подробнее см.: Хартия Европейского Союза об основных правах: комментарий / под ред. С.Ю. Кашкина. М., 2001.

конфронтационном подходе неполное совпадение ценностей старой европейской демократии со складывающейся системой ценностей молодой российской демократии (которая неизбежно должна иметь свои индивидуальные черты и особенности) может быть искусственно использовано как инструмент противостояния (подобно тому, как понятия «демократия» и «права человека» применялись во времена «холодной войны»).

Парламенты государств — членов Европейского Союза были наделены дополнительными рычагами воздействия на ЕС и привлечения его к работе (ст. 12 Договора о ЕС). Участие национальных парламентов признано Лиссабонским договором в качестве одного из общих принципов функционирования Союза и конкретизируется также в ряде других статей учредительных договоров и двух протоколов к ним — «Протоколе о роли национальных парламентов в Европейском Союзе» и «Протоколе о применении принципов subsidiarity и пропорциональности».

Воспроизводя положения проекта Конституции 2004 г., Лиссабонский договор впервые прямо признает за государствами право на свободный выход из состава Союза (ст. 50 Договора о ЕС). Это может как создать предпосылки для злоупотребления и попыток «шантажа» угрозой выхода отдельных стран, так и укрепить взаимное доверие добровольно вошедших в Европейский Союз государств. Вышеупомянутая статья прямо уполномочила Европейский Совет устанавливать дополнительные критерии для приема в ЕС, что может способствовать выравниванию уровня стран — членов Союза и повышению его сплоченности, большему контролю за весьма противоречивым процессом дальнейшего расширения Европейского Союза.

Принцип верховенства права Европейского Союза над правом государств-членов, который был непосредственно закреплен в ст. I-6 проекта Конституции, перенесен в Декларацию № 17 Межправительственной конференции 2007 г., которая не имеет юридически обязательной силы. Тем не менее этот принцип еще с начала 1960-х гг. закреплен в сложившемся прецедентном праве Суда Европейских сообществ и весьма последовательно применяется на практике.

Лиссабонский договор, если сопоставить его с текстом проекта Конституции 2004 г., восстановил право вето государств-членов по отдельным вопросам, отсрочил сроки реализации некоторых институциональных преобразований, сделал отдельные частные уступки некоторым странам (Великобритании, Ирландии, Чехии, Польше, Франции, Италии, Болгарии).

Некоторые из упомянутых выше моментов представляют собой явное «отступление» Лиссабонского договора по сравнению с более радикальной государственно ориентированной Конституцией. Однако это вполне приемлемая «цена», уплаченная за спасение основополагающих компонентов прогрессивной в целом реформы в предельно короткие сроки.

Лиссабонский договор дает достаточно оснований для критики. Если проект Конституции разрабатывался Европейским конвентом обстоятельно, без спешки, в максимально демократической и транспарентной форме, с широким обращением к населению, то Договор о реформе согласовывался в условиях жесткого цейтнота, кулуарно, под прикрытием полуконфиденциальной дипломатии и в высоких сферах Межправительственной конференции, в закрытых заседаниях допущенных к этому процессу немногочисленных экспертов.

Прийти к консенсусу по основным параметрам реформы надо было успеть в период президентства в Совете Германии, а подписать — пока не завершился шестимесячный срок председательства Португалии. Поэтому язык и стиль этого документа, «распыленного» между отдельными статьями учредительных договоров и искусственно лишённого конституционной терминологии, оказались явно менее удачными, чем в проекте Конституции, в том числе и по причине ограничений во времени. Отсюда вместо полноценной кодификации Конституцией получилась скорее систематизация «конституционного» законодательства ЕС Договором о реформе, что и отражено в названиях этих документов.

Министр иностранных дел Бельгии К. де Гухт метко охарактеризовал Лиссабонский договор как «договор в виде постраничных примечаний». По его мнению, «цель конституционного договора состояла в том, чтобы сделать его максимально понятным для читателя, цель же данного (Лиссабонского. — С.К.) договора состоит в том, чтобы сделать его нечитательным»¹³. «Нечитабельность» текста «защитила» Лиссабонскую версию от критики тех, кто не смог ее прочитать, понять, сопоставить с Конституцией... Получилось, что чем хуже написан документ, тем легче было добиться его подписания и ратификации.

Ратификация Лиссабонского договора в форме поправок к учредительным документам упростила процесс ратификации по сравнению с проектом Конституции для Европы. В 26 странах Союза этот договор утверждался парламентами, и только Конституция Ирландии требовала проведения обязательного всенародного референдума. («Детективная история» с повторным референдумом в Ирландии требует отдельной статьи.)

В то же время, учитывая, что проект Конституции был «провален» на референдумах во Франции и Нидерландах, думается, что очень похожий на Конституцию Лиссабонский договор демократичнее было бы также ратифицировать посредством проведения всенародного голосования в этих странах. В этом плане представляется, что избранная процедура утверждения Договора о реформе не совсем отвечает сложившимся представлениям о высоких критериях европейской демократии...

В конце концов Лиссабонский договор продемонстрировал способность при необходимости преодолевать традиционные демократические процедуры и общественное мнение европейских народов посредством умелого манипулирования юридическими и политическими технологиями в интересах, тем не менее, логичного и демократического правового развития Европейского Союза.

Таким образом, в эволюции права Европейского Союза можно выделить четыре принципиально значимых этапа¹⁴.

I этап (предварительный) этап — предправо Европейских сообществ (1950—1957 гг.). Этот этап начинается 9 мая 1950 г., когда был предан гласности коммунистический метод Моне-Шумана. С тех пор 9 мая отмечается как официальный «день Европы». На основе этого метода в 1951 г. было создано Европейское объединение угля и стали, на котором отрабатывались институты, органы, приемы и методы бу-

¹³ См.: *Prodi M.M. Verhostadt et Juncker denoncent un traite illisible et «le recul de l'esprit europeen» // Le Monde. 2007. 25 juin.*

¹⁴ Профессор Л.М. Энтин выделяет три этапа (*Энтин Л.М. Право Европейского Союза. С. 6*), а профессор М.М. Бирюков — восемь этапов (*Бирюков М.М. Указ. соч. С. 13—48*).

душего наднационального управления и шла подготовка перехода от рынка угля и стали к Общему рынку шесть стран-основателей.

II этап — право Европейских сообществ (1957—1992 гг.). Были созданы Европейское экономическое сообщество и Европейское сообщество по атомной энергии. Усовершенствована организационно-управленческая система теперь уже трех сообществ, образован Общий рынок, сложилось и совершенствовалось коммуни-тарное право. Увеличивалось число членов сообществ, шла подготовка к созданию Европейского Союза и выхода его полномочий за пределы экономики.

III этап — этап совместного (параллельного — каждого в своей сфере) действия права Европейских сообществ и права Европейского Союза (1992—2009 гг.). Его можно назвать этапом «коммунитарно-союзного» правового регулирования. С появлением в 1992 г. Европейского Союза в его структуру помимо трех сообществ вошли две новые сферы деятельности: общая внешняя политика и политика безопасности (ОВПБ — первая опора) и сотрудничество полиций и судебных органов в уголовно-правовой сфере (СПСО — вторая опора). Эти две новые опоры имели скорее международно-правовое, чем государствоподобное, коммуни-тарное правовое регулирование. Само Европейское экономическое сообщество вышло в своей деятельности за пределы сугубо экономической сферы и было переименовано в Европейское сообщество.

В этот период происходило сосуществование как права Европейских сообществ (все более приближавшегося по своим качественным характеристикам к «внутри-государственному» праву), так и все еще в значительной степени сохранявших свою международно-правовую природу компонентов права Европейского Союза, представленных ОВПБ и СПСО. Такая гетерогенность правовой природы Союза порождала сложности правового регулирования и управления этой все разрастающейся организацией политической власти, стремящейся к большему единству при сохранении своего многообразия.

Реформы были жизненно необходимы. После принятия Хартии 2000 г. и Ниццкого договора 2001 г. начался активный поиск новых решений на уровне кардинальной реформы учредительных договоров. Он привел к созданию в 2004 г. Договора о Конституции для Европы, а после неудачи с ее ратификацией — замене ее Лиссабонским договором.

IV этап — этап полноценного функционирования права Европейского Союза и начало его конституционализации. С вступлением в силу Лиссабонского договора с 1 декабря 2009 г. осталось только право обновленного Европейского Союза, которое унаследовало и включило в себя право Европейских сообществ. Оно еще больше приблизилось по своей природе к «внутригосударственному» праву, но государства — члены Союза сохраняют свой суверенитет (в сферах, не предоставленных Союзу по Лиссабонскому договору). Это право охватывает все большую территорию Европы, больше сфер регулирования, а в вопросах прав человека сближается с правом Совета Европы. В результате право Европейского Союза имеет тенденцию превратиться в перспективе в подлинно европейское право. При этом то, в чем Лиссабонский договор «не дотянул» до Конституции 2004 г., в основном остается целью дальнейшего развития права ЕС.

Одним из главных вопросов, возникающих после многократного прочтения текста Лиссабонского договора и консолидированных текстов обновленных осно-

вополагающих документов Европейского Союза, является вопрос: «Что же все-таки представляет собой новый Договор о реформе? Это международный договор или конституция?».

Документ, который планировался как Договор о Конституции для Европы 2004 г., был по своему содержанию уникальным международным договором о первом в истории основном законе (конституции) надгосударственного образования, выполненным в форме, очень похожей на стандартную конституцию и отвечающей основным параметрам современного конституционализма.

Лиссабонский договор, из которого демонстративно исключили многие внешние символы, формы и признаки государствовидности (флаг, гимн, девиз, символика, понятие «европейский закон»), государственную терминологию и даже само слово «конституция», тем не менее призван в той или иной степени осуществлять для Европейского Союза те же функции, которые выполняет по отношению к обычному государству его конституция:

- он представляет собой совокупность актов, обладающих высшей юридической силой в рамках иерархии сложившейся в Европейском Союзе особой правовой системы. Конституция была бы единым учредительным документом, а Договор о реформе представляет в основе своей «триединый учредительный документ» высшей юридической силы. Он включает «двуединый учредительный договор», состоящий из Договора о ЕС и Договора о функционировании ЕС, плюс имеющая равную им юридическую силу Хартия ЕС об основных правах 2000 г., присоединенная к Договорам посредством отсылки;

- он формулирует идеологию, основополагающие ценности, устанавливает цели, задачи и принципы функционирования Союза;

- он определяет основы общественного строя и экономических отношений внутри Союза и с третьими странами, вторгается в вопросы экономического планирования, налогообложения, финансов и денежного обращения;

- он провозглашает и гарантирует фундаментальные права и свободы своих граждан;

- он закрепляет компетенцию Союза и его составных частей, а также взаимоотношения между ними;

- он определяет состав, формирование и полномочия союзных органов исполнительной, законодательной, судебной и контрольной власти, а также обеспечивает взаимодействие между ними;

- он официально закрепляет основополагающие принципы конституционного строя, основы надгосударственного правового регулирования общественных отношений на своей территории, стремится обеспечить господство права, борьбу с преступностью;

- он стремится сформировать собственную внешнюю политику по отношению к третьим странам и международным организациям, а также обеспечить (в том числе военную) защиту объединения от посягательств извне.

По своему содержанию и функциям данный «международный договор интеграционного типа вместо Конституции» подобен Конституции, хотя по форме Конституцией не является¹⁵. Это как бы «предконституция наднационального типа»,

¹⁵ Неписаная Конституция Великобритании, например, состоит из ряда принятых в различное время актов, имеющих конституционное значение и на практике выполняющих те функции, которые в других государствах закрепляются в конституциях.

которой еще потребуется немало времени, чтобы когда-нибудь «дозреть» до Конституции надгосударственного типа.

Сложности с определением этого нового явления в конечном итоге просты — не надо искать старых понятий для объяснения принципиально новых, не существовавших раньше явлений.

При всех критических замечаниях, которые могут быть высказаны в отношении такого способа «конституционной» реформы (без самого слова «конституция»), приходится признать, что в сложившихся политических условиях он, вероятно, являлся оптимальным методом проведения жизненно необходимых для существования Союза форсированных преобразований. Главным преимуществом такого подхода к решению проблемы служат его высокая эффективность и оперативность, которая, по замыслу разработчиков текста Договора о реформе 2007 г., должна перевесить изъяны, связанные с кулуарным способом подготовки, технической сложностью и некоторыми недостатками в содержании этого документа.

По сути политики и юристы умело «подменили» конституционную революцию реформационной эволюцией, что вполне соответствует компромиссному характеру естественного цивилизационного развития Европейского Союза. Это своеобразная компромиссная форма постепенной «надгосударственной конституционализации» права ЕС.

Лиссабонский договор 2007 г. едва ли можно назвать «реакционным», это скорее проявление искусства максимально реализовать возможное. Анализ интриги «Конституция — Лиссабонский договор» демонстрирует, что Европейский Союз иногда «забегает вперед», но умеет вовремя отступить, а потом вновь продолжить движение в избранном направлении.

Действительно, уже на следующий день после подписания Лиссабонского договора руководители государств — членов ЕС на встрече в верхах 14 декабря 2007 г. в Брюсселе приняли решение учредить независимую экспертную группу. Перед ней поставлена задача по рассмотрению проектов новых направлений развития и реформирования Европейского Союза, но уже в долгосрочной перспективе — в расчете на 2020—2030 гг.¹⁶

Мандат группы включает в себя более десяти стратегических направлений, проблем и задач европейской интеграции, а именно:

- усиление и модернизация европейской модели, которая «сочетает экономический успех и социальную солидарность»;
- повышение конкурентоспособности ЕС;
- господство права;
- устойчивое развитие Союза в целом;
- стабильность на мировой арене и борьба с глобальной нестабильностью;
- миграция;
- энергия;
- защита климата;
- международная преступность и терроризм.

¹⁶ Conseil européen de Bruxelles, 14 décembre 2007. Conclusions de la présidence, points 8—13. Bruxelles, 14 décembre 2007. Doc. 16616/07. P. 2—3.

Руководителем экспертной группы назначен бывший председатель правительства Испании Ф. Гонсалес. Свой доклад она должна представить в июне 2010 г., т.е. уже после вступления в силу «Договора о реформе».

Итак, непосредственным результатом вступления в силу Лиссабонского договора 2007 г. стало рождение 1 декабря 2009 г. фактически «нового» Европейского Союза. Он, конечно, не станет «идеальной» политической организацией, но будет отличаться прагматизмом, менее сложным устройством, большей эффективностью в принятии решений, транспарентностью и большим демократизмом своего функционирования. Он будет полнее отвечать задачам и вызовам сегодняшнего времени.

Представляется, что новый Европейский Союз продолжит и дальше идти в стратегическом направлении, разработанном в проекте Конституции 2004 г., хотя и будет делать это более осторожно и с необходимыми коррективами.

Контактные данные автора: info@eulaw.edu.ru