

**П.- К. Мюллер-Графф**

Профессор гражданского,  
торгового, экономического  
и европейского права  
и сравнительного  
правоведения  
юридического факультета  
Гейдельбергского  
университета, директор  
Института экономического  
и европейского права  
Гейдельбергского  
университета<sup>1</sup>

## Лиссабонский договор в системе первичного права Европейского союза

Включение Лиссабонского договора (ЛД) в систему первичного права ЕС может показаться несколько неожиданным с точки зрения выбора темы статьи<sup>2</sup>. Поскольку этот договор, подписанный 13 декабря 2007 г. 27 государствами — членами Европейского сообщества и союза, оформлен как документ, вносящий изменения в действующие договоры (Договор о реформе действующих договоров о Европейском сообществе и Европейском союзе), то позволительно задаться вопросом, не пойдет ли речь об изменении самой системы «европейского первичного права» в целом после его ратификации. Не присваивает ли себе этот договор компетенцию системообразующего договора, вместо того чтобы стать элементом уже существующей системы? Или, если поставить вопрос еще более остро, — существует ли в ЕС более высокий авторитет, чем государства-члены, которые являются «хозяевами договоров»?

Вот почему тема данной статьи может вызвать удивление. Хотя государства-члены как до, так и после Лиссабонского договора, несомненно, продолжают оставаться обладающими наивысшей конститутивной системообразующей компетенцией, они,

---

<sup>1</sup> Преподает европейское право в различных университетах Западной и Восточной Европы. Автор многочисленных публикаций по экономическому, европейскому и частному праву, соредатор академических журналов по европейскому, экономическому, торговому и частному праву.

<sup>2</sup> Лиссабонский договор (ЛД) об изменениях к Договору о Европейском союзе и Договору об учреждении Европейского сообщества (ЕС) был подписан 13 декабря 2007 г. в Лиссабоне. Он состоит из 7 статей, протоколов и деклараций (Official Journal of the European Union (OJEU) — С. 306/1 — 271, 17.12.2007). Изменения к ныне действующим договорам даются в первых двух статьях ЛД: **В 1-й статье — «Изменения к Договору о Европейском союзе; во 2-й статье — «Изменения к Договору об учреждении Европейского сообщества»**, который в интересах терминологического единообразия был в дальнейшем переименован в **Договор о функционировании Европейского союза**. Текст консолидированных версий договоров о Европейском союзе и о функционировании Европейского союза с протоколами и декларациями к Заключительному акту Межправительственной конференции, принявшей Лиссабонский договор, опубликован как временный документ Совета Европейского союза (No. 6655/1/08, Brussels, 30.04.2008 г.); статьи с 3 по 7 ЛД — заключительные и носят формальный характер. Согласно ст. 3 ЛД является бессрочным. В соответствии со ст. 6(2) он должен был вступить в силу 01 января 2009 г. Однако в связи с тем, что ирландцы на референдуме, состоявшемся 12 июня 2008 г., отвергли ЛД, его вступление в силу в указанную дату находится под вопросом. Но это не означает, что ЛД не будет принят окончательно позднее. — *Прим. пер.*

См., например: *Fischer K.H. Vertrag von Lissabon. Baden-Baden, 2008. S. 103—523.* Научную политологическую оценку этого договора см.: *Hoffman A., Wessels W. Der Vertrag von Lissabon — eine tragfäehige und abschliessende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen // Integration, 2008. S. 3 ff.*

тем не менее, связаны созданной ими системой права<sup>3</sup>. Дело в том, что их конститутивная компетенция реализуется лишь при единогласии. Тем самым косвенная зависимость от «достижений», «наследия» первичного права приобретает существенное значение. Другими словами, имеются в виду связи с основным корпусом первичного права, объем которого постепенно увеличивался от учредительных договоров о европейских сообществах до 15 договоров, содержащих основные изменения к ним<sup>4</sup>. Среди них наиболее известны Единый европейский акт (ЕЕА) 1986 г., Маастрихтский договор 1992 г., Амстердамский договор 1997 г., Ниццкий договор 2001 г. Данные связи проявились уже в содержании Конституционного договора (КД)<sup>5</sup>. И хотя он не нашел правильного понимания у широкой публики, это никоим образом не сказалось отрицательно на усилении трансграничного характера нормативного регулирования европейской интеграции. Более того, в этом договоре получил дальнейшее развитие процесс кодификации и систематизации первичного права Европейского сообщества и Европейского союза (далее — ЕС/Европейский союз). Ту же цель преследовал и Мандат Европейского совета от 21 июня 2007, уполномочивающий сохранить нововведения Конституционного договора<sup>6</sup>. Лиссабонский договор, разработанный на этой основе, не произвел никаких революционных изменений в действующей системе первичного права. Он лишь адаптировал ее к условиям расширенного Союза и его ведущей роли в реализации нововведений КД, правда, представленных в ЛД, так сказать, в «новой упаковке». Так что ЛД, как договор, который воспринял нововведения КД и одновременно сохранил верность действующей системе права ЕС/Европейского союза, следует рассматривать в двух аспектах:

- с точки зрения основных черт нововведений;
- с позиции соотношения ЛД с действующей системой первичного права ЕС/Европейского союза, а также с формируемой новой системой регулирования интеграционных процессов.

## **А. Основные нововведения, содержащиеся в Лиссабонском договоре, в их соотношении с действующим правом ЕС/Европейского союза и с Конституционным договором**

По существу, нововведения ЛД, подобно новеллам Конституционного договора, вносят значительный вклад в развитие действующего первичного права.

**1. Основные цели Договора об изменениях.** В отличие от Конституционного договора Лиссабонский договор не ставит себе целью создания новой наднациональной организации на основе нового договора и упразднения ныне действующих (ст. IV — 437 КД). Его задача скорее заключается в том, чтобы реализовать идею КД о слиянии правосубъектного Сообщества с неправосубъектным Союзом в единый правосубъектный организм под общим названием «Европейский союз»<sup>7</sup>. Это

<sup>3</sup> Статья 48 Договора о Европейском союзе, посвященная процедурам ревизии договоров, не ограничивает права государств-членов одобрять решения и инициативы Европейского совета, касающихся разделов Договора о функционировании Союза, подпадающих под действие этих процедур (пп. 6, 7).

<sup>4</sup> *Mueller-Graff P.-Chr.* Primaerrechtliche Entwicklungsschritte der Gemeinschaftsintegration zu einem transnationalen Gemeinwesen // *Integration*, 2007. S. 407 ff.

<sup>5</sup> Официальное название — Договор о Конституции для Европы. Текст см.: ОJEU, С. 310/1, 16.12.2004.

<sup>6</sup> См. : *Mueller-Graf P.-Chr* f. Die Zukunft des europaeischen Verfassungstopos und Primaerrechts nach der deutschen Ratspraesidentschaft // *Integration* 2007, 223 ff.

<sup>7</sup> Согласно ст.1 (3) консолидированной версии Договора о Европейском союзе «Правовой базой Союза служат настоящий Договор и Договор о функционировании Европейского союза (в дальнейшем именуемые «Договоры»). Оба договора имеют одинаковую юридическую силу. Союз заменяет Европейское сообщество и является его правопреемником». А согласно ст. 47 того же договора «Союз наделяется правосубъектностью».

осуществляется на основе двух договоров: Договора о Европейском союзе (число статей которого увеличено до 55) и Договора о функционировании Европейского союза (исходную базу которого составляет действующий Договор о Европейском сообществе и число статей которого увеличено с 314 до 358), Хартии об основных правах, имеющей статус договора, и протоколов.

Подобно КД, Лиссабонский договор призван адаптировать правовой механизм функционирования Европейского союза в составе 27 государств-членов к тенденциям, связанным, как с феноменом его расширения, так и с процессами усиления взаимозависимости во всем мире. С помощью Лиссабонского договора Объединенная Европа, опираясь на основополагающую концепцию правового континуитета, стремится усилить потенциал своей дееспособности во внутренней и внешней сферах и создать прочную правовую базу для актов и мер, принимаемых на уровне Союза.

В то же время в Лиссабонском договоре наблюдается частичное отступление от четкой ориентации текста Конституционного договора на формирование «квази-государственной» модели Союза. И как следствие, сама концепция действующего первичного права усложняется и становится менее ясной.

**II. Континуитет концепции права ЕС.** Лиссабонский договор, как, впрочем, и КД, не вносит коренных изменений в сформировавшуюся за полвека концепцию правового развития организации, но, тем не менее, развивает ее, оставляя, впрочем, открытым окончательный вопрос о форме Союза. ЛД вторит КД и продолжает стимулировать процесс европейской интеграции, беспрецедентной с исторической и правовой точек зрения, с целью превращения Союза разнородных государств-членов в транснациональную общность.

*1. Международно-правовая договорная основа.* Это проявляется прежде всего в требовании ратификации (ст.54 Договора о Европейском союзе и ст. 357 Договора о функционировании Европейского союза)<sup>8</sup>. В данном случае, как и в КД, рубикон, ведущий к общности, конституирующей саму себя, еще не пройден. То же самое можно сказать и о том, как сформулированы будущие изменения<sup>9</sup>. Они воспринимают предусмотренные уже в КД нововведения, касающиеся двухступенчатой обычной процедуры изменений (как правило, в рамках конвента межправительственной конференции и ратификации государствами-членами) и двух упрощенных процедур изменений (в Европейском совете и альтернативно с согласия государств-членов или национальных парламентов)<sup>10</sup>. Даже в последнем случае изменения в первичное право не могут быть внесены против воли государства-члена. При этом, конечно, следует учитывать, о каких аспектах формулируемой политической воли государства-члена идет речь — при простом изменении положений в разделе, касающемся внутренних политик и мер Союза, согласие должно соответствовать нормам национальных конституций государств-членов; при определенных изменениях процедуры принятия решений Европейским советом (например, при переходе от единогласия к квалифицированному большинству) вето национальных парламентов не действует, если они не представили свои возражения в течение 6 месяцев с даты нотификации их Советом о вносимых им изменениях<sup>11</sup>. По-новому сформулировано право выхода государств-членов из Союза. Оно было уже предусмотрено в КД, но в Лиссабонском договоре оно не ограничено никакими условиями<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Согласно тексту Лиссабонского договора об изменениях к Договору о Европейском союзе и Договору об учреждении Европейского сообщества, опубликованному в JOUE C 306 от 17 декабря 2007 г., это положение зафиксировано в ст. 6 (1) — JOUE C- 306. P. 135.

<sup>9</sup> ЛД — ст. 1, цифра 56 об изменении ст. 48 Договора о Европейском союзе.

<sup>10</sup> Ст. 48 (2—7) консолидированной версии Договора о Европейском союзе, а также ст. IV-443-445 КД.

<sup>11</sup> Ст. 48 (7, абз. 3) консолидированной версии Договора о Европейском союзе.

<sup>12</sup> Ст. 1, цифра 58 ЛД; Ст. 50(1) консолидированной версии Договора о Европейском союзе.

2. *Связанность договорными целями Союза.* Концептуальный континуитет проявляется также в приверженности целям Союза (поддержание всеобщего мира, верность демократическим ценностям, содействие процветанию народов, входящих в Союз), несмотря на отдельные изменения в формулировках по сравнению со ст. 2—4 действующих Договора о ЕС и ст. 2 Договора о Европейском союзе.

В этом аспекте ЛД во многом следует Конституционному договору, хотя и не во всем<sup>13</sup>. Совпадают приоритеты достижения целей, несмотря на явные изменения в тексте. Ныне первостепенной целью становится формирование «пространства свободы, безопасности и права (правопорядка, справедливости)<sup>14</sup>. И лишь затем — создание внутреннего рынка в тесной связи с осуществлением внутренней политики и экономического и валютного союза (ЭВС), как это предусмотрено в ст. 2 ныне действующего Договора о ЕС (но исключено из ст. 1-3 о целях Союза в Конституционном договоре). Причем в отличие от упомянутой выше ст. 2 Договора о ЕС, в ст. 2, цифра 4 ЛД подчеркивается, что валютой ЭВС является «евро»<sup>15</sup>. Завершается перечисление целей Союза осуществлением его политики «в отношениях с остальным миром»<sup>16</sup>.

3. *Характерные особенности юридической природы Союза.* Концептуальный континуитет проявляется также в сохранении трех особенностей, характерных для формируемой правовой модели Союза. Во-первых, в основе этой модели, как и прежде, лежит идея сочетания наднациональных и межгосударственных элементов деятельности Союза. Во-вторых, практика подтверждает если не федеративный, то по крайней мере квазифедеративный характер этой деятельности<sup>17</sup>. И хотя примат наднационального права ЕС (после знаменитого решения Люксембургского суда сорокапятилетней давности — *Costa v. ENEL, Case 6/64*) в отношении национального права государств-членов в ЛД выражен не столь отчетливо, как в КД (ст. 1-6 КД), о существовании этого принципа напоминает Декларация 17 к Заключительному акту о принятии Лиссабонского договора, включающая текст экспертизы юридической службы Совета о примате права ЕС от 22 июня 2007 г.<sup>18</sup> Впечатление о квазифедеральном характере Союза усиливают и взятые из КД положения об

<sup>13</sup> ЛД — ст. 2, цифра 4 соответствует ст. 3 консолидированной версии Договора о Европейском союзе (в дальнейшем при таком соответствии мы для краткости будем ставить знак равенства); сравн. ст. 1—3 КД.

<sup>14</sup> Любопытно, что в английской версии ст. 2 Договора о Европейском союзе стоит слово *Justice* — справедливость, в немецкой — *Recht* — право, а в русском переводе обозначено слово «правопорядок».

<sup>15</sup> В консолидированной версии Договора о Европейском союзе это ст. 3(4): «Союз создает экономический и валютный союз, валютой которого является «евро».

<sup>16</sup> ЛД — ст. 2(5): «В отношениях с внешним миром Союз будет оказывать поддержку своим ценностям и интересам, пропагандировать их, а также содействовать защите своих граждан».

<sup>17</sup> Подробнее см.: *Mueller-Graff P.-Chr. The German Laendern: Involvement in EC/EU Law and Policy Making // The Role of Regions and Sub-national Actors in Europe/ Eds. St. Weatherill, U. Bernitz. Oxford, 2005. P. 103, 105.*

<sup>18</sup> Статья 1—6 звучит следующим образом: «Право Союза. Конституция и правовые акты, принимаемые органами Союза в рамках своей компетенции, имеют примат над правом государств-членов». Включенная в Декларацию 17 (о примате права Союза) Экспертиза Юридической службы Совета от 22 июня 2007 г. гласит: «Согласно практике Суда ЕС принцип примата права ЕС является основополагающим принципом права Сообщества. Этот принцип, по мнению Суда, служит отличительной чертой специфической природы Европейского сообщества. В период принятия первого решения по данному вопросу в рамках постоянной практики Суда (*Costa v. ENEL*, 15.07.1964) не было упоминания о принципе примата (права ЕС) в учредительном договоре. Ныне аналогичная ситуация. Тот факт, что принцип примата права ЕС не включен в будущий договор, ни коим образом не влияет на его существование, равно как и на действующую практику Суда ЕС». И хотя Декларация не относится к первичному праву, это не меняет сути дела.

иерархии компетенций<sup>19</sup>. Об этом свидетельствует также заимствованный из КД принцип «взаимного лояльного сотрудничества» (ст. 1, цифра 5 ЛД равно, как ст. 4(3) консолидированной версии Договора о Европейском союзе, идентична ст. 1—5(2) КД) в смысле «всеобщей верности Союзу»<sup>20</sup>. Наконец, в-третьих, ЛД, как и КД, не наделяет Союз компетенцией принимать в одностороннем порядке самостоятельные меры в сфере действия компетенций государств-членов против их воли.

### **III. Повышение потенциала внутренних и внешних аспектов дееспособности Союза**

Существенная часть нововведений направлена на увеличение дееспособности Союза, как внутренней, так и внешней. Речь идет прежде всего о дополнительной упорядоченности системы компетенций, о новом оформлении организации в целом и о нововведениях, касающихся институциональной структуры Союза.

1. *Расширение компетенций.* Система компетенций включает не только четко прописанные в КД принципы наделения компетенциями, их виды (категории) и их классификацию. Предусмотрено также увеличение потенциала дееспособности Союза путем наделения его новыми компетенциями. Делается это, во-первых, посредством прямо выраженного расширения сферы деятельности Союза, и, во-вторых, при помощи структурной перестройки всей организации в целом. ЛД, как и КД, относит к новым сферам деятельности Союза, в частности, энергетику, туризм и защиту от природных и техногенных катастроф. Кроме того, содержится целый ряд «точных» расширений или уточнений сфер деятельности Союза, прежде всего в таких областях, как защита интеллектуальной собственности, освоение космического пространства, сотрудничество с исполнительной властью государств-членов, общая торговая политика, гуманитарная помощь, заключение международных договоров. В отличие от КД Лиссабонский договор расширяет сферу действия союзной компетенции в отношении мер по борьбе с глобальным потеплением и по обеспечению энергетической безопасности<sup>21</sup>. Заслуживает внимания и тот факт, что распространение союзной компетенции (предусмотренной уже в КД) на визовое обслуживание, предоставление убежища, иммиграционную политику и сотрудничество судебных органов по гражданским делам, ныне не обусловлено необходимостью обеспечивать беспрепятственное функционирование внутреннего рынка. При этом не следует, однако, забывать о принципе субсидиарности, применение которого чревато возникновением проблем при реализации союзной компетенции в указанных сферах<sup>22</sup>.

2. *Новая модель Союза.* Новые сферы деятельности Союза вытекают и из изменений его правовой модели, характерной особенностью которой становится «слияние» Сообщества и Союза. С точки зрения усиления дееспособности вновь создаваемой организационной структуры заслуживает внимания факт наделения ее единой правосубъектностью<sup>23</sup>. Это означает, как уже было предусмотрено в КД,

<sup>19</sup> См.: ЛД — ст. 2, цифра 11 = ст. 2—6 консолидированной версии Договора о функционировании Европейского союза (ср. ст. 1—12 до ст. 1—17 КД); см. также: ЛД — ст. 1, цифра 6 = ст. 5 консолидированной версии Договора о Европейском союзе (ср.ст. 1-11КД)

<sup>20</sup> В немецком конституционном праве об идее «верности Союзу» см.: *Sachs(Hrsg.) M. Grundgesetzkommentar.* Muenchen, 2003. Art. 20, Rdz. 68 ff.

<sup>21</sup> См.: ЛД — ст. 2 и соответственно цифры: 147—149, 84, 142, 150, 158, 168, 170—174, 143, 87. Вносимые этой статьей изменения касаются Договора о функционировании Европейского союза и зафиксированы в следующих его статьях: 194—196, 118, 189, 197, 207, 214, 216—219, 191(1), 122.

<sup>22</sup> О проблеме разграничения сфер исполнения компетенций, присущей КД, см., например: *Mueller-Graff P.-Chr.* Die ziviljustitielle Zusammenarbeit im «Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts» im System des Europaeischen Verfassungsvertrages // *Festschrift fuer Erik Jayme / Hrsg. Von H-P. Mansel et al.* Muenchen, 2004. S. 1323—1334 ff.

<sup>23</sup> См.: ЛД — ст. 2, цифра 6.

расширение всего комплекса компетенций Союза в качестве самостоятельного субъекта права на европейском уровне, включая (впервые!) сотрудничество полицейских ведомств и судебных органов государств-членов в уголовной сфере<sup>24</sup>, а также в сфере внешней политики и безопасности<sup>25</sup>. Расширение сферы сотрудничества полиции и судебных органов осуществляется, в частности, посредством распространения (что было предусмотрено уже в КД) действия союзной компетенции на создаваемую «европейскую прокуратуру», деятельность Европола и в меньшей степени на регулирование особо опасных рецидивов трансграничной преступности<sup>26</sup>.

3. *Изменения в институциональной структуре.* Наиболее существенные изменения, предусмотренные ЛД, касаются институциональной структуры Союза. В значительной мере они соответствуют тем, которые внесены КД. С точки зрения обеспечения эффективного функционирования Союза, они затрагивают прежде всего Европейский парламент (ЕП), Европейский совет, Совет министров и Комиссию. Так, число членов ЕП ограничено «750 депутатами плюс Председатель ЕП» (ст. 1, цифра 15 ЛД, ст.14(2) консолидированной версии Договора о Европейском союзе). В Европейском совете введен институт президентства. Президент избирается сроком на 2,5 года с правом переизбрания на следующий срок. Это сделано для достижения большей эффективности координации сотрудничества глав государств и правительства 27 государств-членов и внешнего представительства Союза по вопросам общей внешней и оборонной политики на своем уровне и в рамках своих компетенций, однако без ущерба для полномочий «Верховного представителя Союза по иностранным делам и оборонной политике»<sup>27</sup>.

В Совете Министров принятию решений квалифицированным большинством отдается предпочтение перед единогласием (при этом предусмотренное для введения с 1 ноября 2014 г. новое определение квалифицированного большинства, как «двойного большинства» следует рассматривать, скорее, в качестве нейтрального, если подходить к его оценке с точки зрения эффективности)<sup>28</sup>. Кроме того, предпочтение отдается процедуре совместного с ЕП принятия решений в правотворческом процессе с оговоркой о сохранении единогласия в таких важных областях, как сближение налогового законодательства государств-членов и общая внешняя и оборонная политика<sup>29</sup>.

<sup>24</sup> ЛД — ст. 2, цифры 67, 69 = ст. 82—89 Договора о функционировании Европейского союза.

Согласно ст. 82(1) в основе такого сотрудничества лежит принцип взаимного признания приговоров и судебных решений. Оно включает сближение законов (и административных актов) государств-членов, касающихся трансграничных преступных деяний. — *Прим. пер.*

<sup>25</sup> ЛД — ст. 1, цифры 26—35, 37—40, 43—45, 47, 49—50 = ст. 23—46 консолидированной версии Договора о Европейском союзе.

<sup>26</sup> ЛД — ст. 2, цифра 67 = ст. 86 консолидированной версии Договора о Европейском союзе (европейская прокуратура); ЛД — ст. 2, цифра 68 = ст. 88(3) Договора о Европейском союзе (меры Европола в сотрудничестве с властями государств-членов); ЛД — ст. 2, цифра 67 = ст. 83 консолидированной версии Договора о Европейском союзе (директивы ЕС о разработке норм, касающихся определения особо тяжких трансграничных уголовных деяний и санкций за их совершение с целью разработки общей правовой базы для борьбы с ними).

<sup>27</sup> ЛД — ст. 1, цифра 16 = ст. 15(5, 6) консолидированной версии Договора о Европейском союзе. По нашему мнению, представительская функция Президента Союза во внешней сфере ограничивается исключительно протокольными целями.

<sup>28</sup> ЛД — ст. 1, цифра 17 = ст. 16(4, 5) консолидированной версии Договора о Европейском союзе.

<sup>29</sup> ЛД — ст. 2, цифра 236 = ст. 289 консолидированной версии Договора о функционировании Европейского союза. Эти статьи касаются исключительно процедур принятия правовых актов, а не голосования и в основном аналогичны ст. 251 действующего Договора о ЕС. Единогласие при принятии решений по вопросам общей политики безопасности и обороны предусмотрено в ст. 42(4) консолидированной версии Договора о Европейском союзе.

Что касается Комиссии, то с 1 ноября 2014 г. намечается уменьшение ее численного состава до 2/3 числа государств-членов, что фактически повторяет по смыслу суть ст. I-26(6) КД<sup>30</sup>. При этом, однако, остается открытым вопрос, не скажется ли это отрицательно на предполагаемом повышении эффективности работы Комиссии (ради чего этот шаг и предпринимается) из-за возможного отказа принять нововведение государствами-членами, представители которых не попадут в Комиссию? И не ослабит ли такая асимметрия в представительстве в политических органах Союза позиции Комиссии в отношении в первую очередь Европейского Совета, совета министров и ЕП, в которых должны быть представлены все государства-члены?

И наконец, внешнее представительство Союза будет осуществляться как путем учреждения поста Верховного представителя Союза по внешней и оборонной политике, выполняющего двойную функцию представителя Совета по иностранным делам и заместителя председателя Комиссии, так и посредством создания Европейского внешнеполитического ведомства (службы)<sup>31</sup>.

#### **IV. Укрепление легитимности мер, предпринимаемых Союзом**

Другая значительная часть нововведений ЛД (как и КД) направлена на усиление легитимности союзных мер. Поскольку властные полномочия Союза не являются сами собой разумеющимися, а требуют подтверждения своей легитимности и в этом смысле своей конституционности, постоянно встает вопрос о функциональной стороне этой проблемы и о своевременности ее решения. При этом речь идет как о материально-правовой, так и о процессуально-правовой легитимации. Во-первых, в ЛД сделана попытка расширить область применения материально-правовых компетенций Союза, классифицировать их (что не вполне удалось реализовать, как и в КД) и установить их тесную связь с ценностями Союза<sup>32</sup>. Последнее нововведение, как и в КД, заслуживает быть отмеченным особо.

1. *Процедурные (процессуальные) меры.* Нововведения в области процедурных мер, взятые преимущественно из КД, касаются, в частности: процесса совместного принятия решений ЕП (все еще не отвечающих в теоретическом плане демократическим принципам) и Советом с целью придать этому процессу статус «обычной законодательной процедуры»; обязательства учитывать результаты выборов в ЕП при предложении Европейским советом Европейскому парламенту для избрания последним кандидатуры на пост председателя Комиссии (ст. 1, цифра 18 ЛД, ст. 17(7абз. 1) консолидированной версии Договора о Европейском союзе); повышение роли согласия ЕП при разработке Советом новых полномочий Союза (ст. 2, цифра 289 ЛД, ст. 352 Договора о функционировании Европейского союза); обязательства

<sup>30</sup> ЛД — ст. 1, цифра 18 = ст. 17(5) консолидированной версии Договора о Европейском союзе.

<sup>31</sup> ЛД — ст. 1, цифра 19 = ст. 18 консолидированной версии Договора о Европейском союзе (назначение Европейским советом Верховного представителя по внешней и оборонной политике); ЛД — ст. 1, цифра 30 = ст. 27(3) консолидированной версии Договора о Европейском союзе (создание Европейского внешнеполитического ведомства (службы)). Выше уже указывалось, что и Президент Европейского совета уполномочен осуществлять внешнее представительство Союза по вопросам общей внешней и оборонной политики.

<sup>32</sup> Что касается классификации, то не упоминаются совместные компетенции органов Союза по реализации первичного права. Неясным остается и положение компетенции по сближению законодательства с целью преодоления противоречий в области конкуренции, возникающих из-за различий в национальных законодательствах государств-членов в этой сфере. Эта компетенция как бы «повисает» между исключительной компетенцией Союза по «созданию норм, регулирующих конкуренцию, необходимых для функционирования внутреннего рынка» и совместной компетенцией по реализации «внутреннего рынка» (ст. I-14(2а) КД и ст. 4(2а) консолидированной версии Договора о функционировании Европейского союза). Вне созданной КД в ст. I-14(1) системы классификации совместных компетенций остается согласно ЛД изъятая из общих положений о компетенциях Договора о функционировании Европейского союза и закрепленная в Договоре о Европейском союзе компетенция Союза, касающаяся общей внешней и оборонной политики (ст. 24 консолидированной версии Договора о Европейском союзе).

Совета публично обсуждать проекты актов вторичного права Союза и проводить по ним голосование (ст. 1, цифра 17, ст. 16(8) консолидированной версии Договора о Европейском союзе); проведения в жизнь трех принципов демократии — демократического равенства, представительной демократии и широкого участия общественности в деятельности Союза<sup>33</sup>.

Усилению легитимности Союза способствует и прямо выраженное в тексте ЛД обязательство его органов соблюдать права человека. Сделано это посредством включения Хартии об основных правах в первичное право: «Хартия основных прав и Договоры имеют одинаковый правовой статус»<sup>34</sup>. И хотя формально Хартия не была инкорпорирована в ЛД, как это имело место в КД, подобная отсылочная техника вполне оправдана с точки зрения систематики текста, особенно если учесть значительный объем и конгломератную правовую структуру ЛД, а также оговорки Англии и Польши, которые возражали против возможных отрицательных последствий применения Хартии для правовых мер, принимаемых на национальном уровне<sup>35</sup>.

2. *Новое определение квалифицированного большинства.* Исключительно важную роль для укрепления легитимности Союза сыграли новое определение квалифицированного большинства в Совете и вовлечение национальных парламентов в деятельность Союза. После сложных переговоров удалось, наконец, согласовать новую формулу квалифицированного большинства в Совете, хотя и не без компромиссов и ограничений. С точки зрения легитимности Союза это стало эпохальным явлением. Как и в КД, под квалифицированным большинством понимают большинство, представляющее 55% по крайней мере 15 государств-членов, суммарное население которых составляет 65% населения Союза в целом<sup>36</sup>. Такая оценка отражает понимание природы Союза. Вкратце коснемся сути этого нововведения. Если рассматривать Союз как многонациональное сообщество, то отсюда с очевидностью вытекает необходимость двойной легитимации соблюдения его компетенций, особенно в правотворческой сфере: с одной стороны, следует обосновать с точки зрения международного права легитимацию действий ЕС государствами-членами, а с другой, — гражданами Союза. В последнем случае ее основанием служит теория демократии. С точки зрения теории международного права Европейский парламент нельзя считать легитимным, так как его членами являются не граждане государств-членов, а «представители граждан Союза» согласно формулировке, перекочевавшей из КД в Лиссабонский договор<sup>37</sup>. С позиции теории демократии легитимность ЕП также недостаточно обоснована, поскольку, несмотря на прямые выборы членов ЕП, формирование его состава не основано на принципах эквивалентности и линейной пропорциональности, а потому не отражает в должной мере представительство граждан Союза. Учитывая эти концептуальные слабости, их стремятся устранить с помощью процедуры принятия решений в Совете, состоящего из одного представителя от каждого из государств-членов. И при этом каждое государство-член, как и прежде, привержено «демократическим ценностям»<sup>38</sup>. В той мере, в какой Совет принимает решения согласно действующей формуле

<sup>33</sup> ЛД — ст. 1, цифра 12 (о принципах демократии) = ст. 9—12 консолидированной версии Договора о Европейском союзе.

<sup>34</sup> ЛД — ст. 1, цифра 12 = ст. 6 (1) консолидированной версии Договора о Европейском союзе: «Союз признает права и свободы, закрепленные в Хартии основных прав Европейского союза от 07.12.2000 г. в редакции, принятой в Страсбурге 12.12.2007 г. Она имеет тот же правовой статус, что и (учредительные договоры)». Полный текст Хартии составлял вторую часть КД.

<sup>35</sup> Протокол о применении Хартии основных прав Европейского союза к Польше и Англии.

<sup>36</sup> ЛД — ст. 1, цифра 17 = ст. 16(4) консолидированной версии Договора о Европейском союзе.

<sup>37</sup> ЛД — ст. 1, цифра 15 = ст. 14(2) консолидированной версии Договора о Европейском союзе.

<sup>38</sup> ЛД — ст. 1, цифра 3 = ст. 2 консолидированной версии Договора о Европейском союзе

двойного большинства с ее взвешиванием голосов государств-членов на основании принципа дегрессивной (нисходящей) пропорциональности, то есть принципа, лишаящего само понятие легитимности его рационального зерна. Эту слабость стремится преодолеть ЛД с помощью принципа двойного большинства. Другими словами, в ЛД найдено оптимальное комбинированное решение проблемы, соответствующее постулатам теории легитимации. По сути, оно в одинаковой мере отвечает основным требованиям легитимации: эквивалентному представительству каждого государства-члена и каждого гражданина Союза.

*3. Национальные парламенты как структурные элементы формируемой модели Союза.* Для усиления легитимности Союза существенную роль играет и тот факт, что ЛД продолжил начатый КД процесс усиления роли национальных парламентов в формировании новой архитектуры Союза, стремясь тем самым решить «проблему дефицита демократии»<sup>39</sup>. В общем плане национальные парламенты призваны «вносить свой вклад в эффективное функционирование Союза». Выполнение этой задачи включает 6 элементов. Новая норма подчеркивает взвешенное использование Союзом легитимного потенциала национальных парламентов. К уже существующим правам получать информацию у органов Союза и участвовать в межпарламентском сотрудничестве добавляется право подключаться (в разной степени) к решению существенных вопросов его функционирования. Это видно, прежде всего, на примере включения в Протокол о применении принципа субсидиарности нового политико-правового механизма — системы предварительного оповещения национальных парламентов<sup>40</sup>. Согласно лиссабонской редакции Протокола данная система будет функционировать в рамках обычной законодательной процедуры. Одновременно Протокол наделяет Суд ЕС компетенцией рассматривать иски о признании ничтожными актов, нарушающих принцип субсидиарности, которые государства-члены могут вчинять от имени своих национальных парламентов или даже одной из парламентских палат. Кроме того, участие национальных парламентов заключается в наделении их правами оценки осуществления политики Союза в рамках пространства свободы, безопасности и права<sup>41</sup>, политического контроля за деятельностью Европола, оценки деятельности Евроюста, правом вето во второй упрощенной процедуре пересмотра Договора, правом получения информации об обращении третьих стран о вступлении в Союз<sup>42</sup>.

#### ***V. Относительное отступление от транспарентности текста и квазигосударственной модели Союза по сравнению с Конституционным договором***

При сравнении Конституционного и Лиссабонского договоров бросается в глаза, что авторы последнего пожертвовали в определенной степени ясностью формулировок и отступили от идеи квазигосударственной модели Союза, хотя в конечном счете нельзя не отметить строгого следования дальнейшему развитию ныне действующего первичного права.

*1. Отступление от принципа транспарентности.* Авторы Конституционного договора стремились строго придерживаться сложившейся в течение многих лет тенденции, суть которой заключалась в том, чтобы достичь большей ясности,

<sup>39</sup> ЛД — ст. 1, цифра 12 = ст. 12 консолидированной версии Договора о Европейском союзе. Эти статьи не имеют текстуального соответствия в КД.

<sup>40</sup> Статьи 6 и 7 Протокола о применении принципов субсидиарности и пропорциональности.

<sup>41</sup> ЛД — ст. 2, цифра 64 = ст. 12(с) консолидированной версии Договора о Европейском союзе и ст. 71 Договора о функционировании Европейского союза.

<sup>42</sup> ЛД — ст. 2, цифра 68 = ст. 88(2) Договора о функционировании Европейского союза (Европол); ЛД — ст. 2, цифра 67 = ст. 86 договора о функционировании Европейского союза (Евроюст); ЛД — ст. 1, цифра 56 = ст. 48(7) Договора о Европейском союзе (право вето); ЛД — ст. 1, цифра 57 = ст. 49 Договора о Европейском союзе (информация о заявках на вступление новых членов).

«прозрачности», меньшей сложности, систематичности и непротиворечивости всего корпуса первичного права. Другими словами, кодифицировать его. Увы, в отношении Лиссабонского договора подобной решимости и твердости не хватило. Разумеется, Лиссабонский договор не совсем отказывается от этой цели. В противном случае трудно было бы понять и оправдать отступление от уже достигнутого высокого уровня обработки систематизированного и осмысленного нормативного материала. Даже при беглом ознакомлении с ЛД становится ясным, что слияние Сообщества и Союза в одну организацию делает ее более понятной и открытой для широкой общественности. И этого нельзя недооценивать. Тем самым решается также проблема раздвоенности норм и юридической природы так называемого «пространства свободы, безопасности и права» в Договорах о ЕС (ст. 61 и след.) и Европейском союзе (ст. 29 и след.) в пользу заимствованного в КД и приведенного в должную систему единства. При этом в отличие от КД сохраняется тесная концептуальная и нормативная связь с положениями о внутреннем рынке<sup>43</sup>. Способствует большей ясности и отказ от такого типа правовых мер, как «рамочные решения» (ст. 34(в) Договора о Европейском союзе), которые могли ввести в заблуждение, по крайней мере, людей, не знакомых с юриспруденцией. Поэтому предпочтение было отдано термину «решение» (консолидированная версия Договора о функционировании Европейского союза — ст. 288, абз. 4) в смысле ст. 249(4) ныне действующего Договора о ЕС. Тем самым было уменьшено и число различных процедур по принятию решений. Кроме того, как уже упоминалось, процедура «совместного принятия решений» (Советом и ЕП) получила более высокий статус «обычной законодательной процедуры» в отличие от «особой законодательной процедуры». Как и в КД, сохранен раздел об институтах Европейского союза, содержащий положения, которые регулируют их формирование и деятельность<sup>44</sup>. Являясь единым по форме, ЛД фактически включает в себя в содержательном и текстуальном плане два равноправных договора и Хартию основных прав в ранге договора<sup>45</sup>. Эта «трихотомия» напоминает трехзвенную структуру КД с его системообразующей первой частью, специально посвященной основным правам второй частью и третьей частью, в которой речь идет о политиках и механизмах функционирования Европейского союза. И хотя ЛД не следует слепо КД, но по содержанию частично воспроизводит причудливое структурное деление последнего. В третьей части закреплены основополагающие нормы о компетенции Союза. Единый раздел, разработанный для КД, в ЛД разделен на три части. Статье 3b Договора о Европейском союзе, содержащей общие принципы компетенции (принцип уставных (приданных) компетенций, принципы субсидиарности и пропорциональности), предпослана новая, разработанная в рамках ЛД ст. 3a(1) Договора о Европейском союзе, согласно которой все не закрепленные в договорах компетенции остаются у государств-членов<sup>46</sup>. Включенные в КД общие категории компетенций и сферы их действия (за исключением относящихся к общей внешней и оборонной поли-

<sup>43</sup> В КД положения о «пространстве свободы, безопасности и права» закреплены в главе IV (ст. III-257 и сл.) раздела III (Внутренние политики и меры) после гл. II (Экономическая и валютная политики) и гл. III (Политики в других сферах). В консолидированной версии Договора о функционировании Европейского союза положения о «пространстве свободы, безопасности и права» (ст. 69 и сл.) следуют непосредственно после норм, регулирующих функционирование внутреннего рынка (то есть четырех свобод — движения товаров, лиц, услуг и капиталов).

<sup>44</sup> ЛД — ст. 1, цифра 13 = ст. 13—19 консолидированной версии Договора о Европейском союзе.

<sup>45</sup> Бросается в глаза, что положения третьей части Договора о функционировании Европейского союза, касающейся направлений внутренней политики, согласно ЛД подлежат в принципе упрощенной процедуре изменения Договора. Это соответствует регулированию в КД третьей части III раздела о применении политики во внутренней сфере (ст. III-445 Конституционного договора).

<sup>46</sup> Статьи 4 и 5 консолидированной версии Договора о Европейском союзе.

тике) закреплены в ст. 2—6 Договора о функционировании Европейского союза (консолидированная версия), равно как и оговорка, позволяющая Совету наделять Союз новыми компетенциями (ст. 352 того же договора). Даже четко кодифицированные и систематизированные в КД положения о внешней сфере Союза в ЛД разделены<sup>47</sup>. Частично они сгруппированы по-новому, частично перенесены в соответствующие разделы, касающиеся функционирования Союза. В конечном счете систематизация КД была сохранена в ЛД: положения об общей внешней и оборонной политике КД (часть III, раздел V, гл. I и II, а также часть I, раздел V, гл. II) закреплены ст. 21—46 Договора о Европейском союзе (консолидированная версия). Другие главы третьей части КД (гл. III—VIII), в которых речь идет об общей торговой политике, сотрудничестве с третьими странами и гуманитарной помощи, ограничительных мерах, международных соглашениях, связях Союза с международными организациями и третьими странами, о представительствах Союза и об оговорке о солидарности, сгруппированы в новой части ЛД под названием «Внешние отношения Союза» (ст. 205—222 Договора о функционировании Европейского союза). Правда, текстуальные и содержательные изменения этих положений по сравнению с КД незначительны.

2. *Отступления от квазигосударственности.* Отказ от квазигосударственной атрибутики в ЛД, в отличие от КД, бросается в глаза. Прежде всего это видно из самого названия договора. Если КД официально именовался «Договор о Конституции для Европы» и преследовал кодификационные цели, то Лиссабонский договор не столь амбициозен и носит название «Лиссабонский договор об изменениях к Договору о Европейском союзе и Договору, учреждающему Европейское сообщество». Соответственно для обозначения «первичного права» вводящее в заблуждение название КД было заменено на «договоры». Разумеется, для качественной характеристики «первичного права» ни название «Конституция», ни отказ от него ничего не меняет. Даже КД был договором, что вытекало из его названия и ст. IV — 437—448. Лиссабонский договор также сохраняет соответствующие положения о легитимности и контроле европейского правопорядка, продолжая тем самым традицию Договора о ЕЭС, который Федеральный суд Германии назвал «в определенной мере Конституцией этого Сообщества»<sup>48</sup>. С правовой точки зрения терминологическая дискуссия об уместности и допустимости понятия «конституционный договор» представляется поверхностной. Однако подобного рода дискуссии обладают большим творческим потенциалом и характерны для общественного мнения и политической практики западных стран. Наглядной иллюстрацией отказа от квазигосударственности служит отсутствие в ЛД статей о символах государственности (ст. I—8 КД) о флаге, гимне, девизе, валюте и дне Европы. Конечно, ничего из многолетней практики функционирования Союза не было принесено в жертву. Утверждение, что исключение из текста ЛД девиза «единство в многообразии» чревато отрицательными последствиями, представляется надуманным. Даже тот факт, что в ЛД не была включена прямо выраженная норма о примате права Союза над правом государств-членов, не в состоянии поколебать практику Суда ЕС, который в течение более 40 лет отстаивал примат права Сообщества. Отступление ЛД от Конституционного договора сказывается и в терминологическом плане. В КД регламенты и директивы были переименованы в европейские законы и европейские рамочные законы (ст. I—33 КД). В ЛД постарались избежать названия «закон» на союзном уровне. Однако косвенно это понятие включено в первичное право посредством процессуальных норм. В частности, оно четко прослеживается в понятии «законодатель», «законодательные акты» и названии обычных и особых «законодательных процедур» (например, ст. 289 Договора о функциони-

<sup>47</sup> Это касается следующих статей КД: I—16, 40, 42; III — 292—329.

<sup>48</sup> BVerfGE 22,293 — EWG — Verordnungen.

ровании Европейского союза — консолидированная версия). Заслуживает внимания и тот факт, что в ЛД (как и в КД) источником легитимности членов ЕП служит представительство не народов государств-членов, объединившихся в Сообщество (ст.189(1) Договора о ЕС), а представительство граждан Союза (ст.14(2) Договора о Европейском союзе — консолидированная версия). Однако количественный состав представителей граждан Союза поставлен в пропорциональную зависимость от численности населения государств-членов. Кроме того, предусмотренное уже в КД переплетение отдельных направлений политики отражает общую тенденцию к сплочению Союза<sup>49</sup>. Как ни странно, но вопреки предьстории ЛД в нем угадываются контуры идеи квазигосударственности помимо той, что была заложена в КД. Так, достаточно упомянуть предпочтение, отдаваемое демократическим принципам перед нормами, регулирующими организационную структуру, и закрепление отдельным абзацем в статье об основных целях Союза положения о пространстве свободы, безопасности и прав перед положением о создании внутреннего рынка<sup>50</sup>. Тем самым (может быть, невольно) делается попытка сформировать пространство свободного передвижения, которое служило одной из предпосылок формирования современной государственности посредством монополии власти. Лиссабонский договор не дает, конечно, такой власти Союзу.

#### **VI. Концептуальная усложненность как следствие утраты концептуальной ясности первичного права**

Уже сам факт появления «пространства свободы, безопасности и права» приводит к предположению, что ЛД связан с утратой концептуальной ясности по сравнению с наследием первичного права.

1. *Новая роль «пространства свободы, безопасности и права»?* Понятие «пространство свободы, безопасности и права» не определено ни в пространственном, ни в концептуальном, ни в содержательном или правовом отношении столь же четко и ясно, как основная наднациональная цель Договора о ЕС, — создание общего рынка<sup>51</sup>. Если в реализации этой цели принимают участие все государства-члены, то в отношении «пространства свободы» это не совсем так. Следует учитывать различия в особенностях, связанных с позициями Англии, Ирландии и Дании<sup>52</sup>. В основе общего рынка лежит теоретическая концепция сравнительных конкурентных преимуществ, в то время как суть «пространства свободы, безопасности и права» разнородна, не имеет единого теоретического обоснования, а также твердого фундамента. И если внутренний рынок зиждется на функционировании четырех основных свобод, прямое действие и применение которых гарантируется первичным правом, то функционирование общего пространства свободы в том, что касается первичного права, обеспечивается соответствующими уполномочивающими нормами. А их применение зависит от политического усмотрения государств-членов. Исключения составляют лишь гарантии союзного гражданства, сфера действия

<sup>49</sup> ЛД — ст. 2, цифра 13 = ст. 7—13 консолидированной версии Договора о функционировании Европейского союза.

<sup>50</sup> Статья 3 (2,3) консолидированной версии Договора о Европейском союзе.

<sup>51</sup> О концептуальной ясности в Договоре о ЕС/Европейском союзе подробнее см.: *Mueller-Graff P.-Chr. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts — Der primerrechtliche Rahmen // Hrsg. P.-Chr. Mueller-Graff. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Baden-Baden, 2005. S. 11 ff.*

<sup>52</sup> Действительно, ст. 69 Договора о ЕС аннулирована. Но другие, более ранние протоколы, содержащие специальные нормы по данному вопросу, остаются (см.: *Fischer K.H. Op. cit. S. 98 ff.* См. также Декларацию Ирландии к ст. 3 Протокола о позиции Соединенного Королевства и Ирландии в отношении «пространства свободы, безопасности и права» и 26 Декларацию к заключительному Акту Межправительственной конференции о неучастии государства-члена в мерах, основанных на III части раздела IV Договора о функционировании Европейского союза (ЛД — ст. 2, цифра 63).

В неофициальной консолидированной версии «пространство свободы, безопасности и права» выделено в Раздел V Части III Договора о функционировании Европейского союза. — *Прим. пер.*

которых ограничивается свободой перемещения лиц. Эта свобода текстуально не входит в главу о «пространстве свободы, безопасности и права». Но по содержанию связана с ней, как гарантия свободы внутреннего рынка<sup>53</sup>.

2. *Новая роль конкурентного потенциала внутреннего рынка?* Концепция первичного права утратила свою ясность из-за того, что, в отличие от Договора о ЕС и от КД, в Лиссабонском договоре не выражено столь четко стремление подчеркнуть основополагающую интеграционную функцию конкурентного потенциала внутреннего рынка<sup>54</sup>. Эта неясность проявляется уже в том, что первостепенная цель Договора о ЕС — создание внутреннего рынка — уступает место цели создания «пространства свободы, безопасности и права» в Договоре о Европейском союзе в редакции Лиссабонского договора<sup>55</sup>. И наоборот, ранжирование направлений внутренней политики и мер Союза в Договоре о функционировании Европейского союза следует Римскому договору о ЕС и соответственно положения о «пространстве свободы, безопасности и права» располагаются после них<sup>56</sup>. Такая последовательность, вытекающая из целевой установки на приоритетность внутреннего рынка, оказывается естественным образом связанной концептуально и по содержанию с «пространством свободы, безопасности и права» и тем самым служит руководящим началом для регулирования сферы действия политики, проведение которой может быть связано с функционированием внутреннего рынка, но может и не зависеть от него (однако в долгосрочной перспективе возникает ее политически мотивированная причастность к внутреннему рынку). Эти текстуальные нестыковки частично способствуют возникновению концептуальных неясностей. Вследствие перемещения реализации цели внутреннего рынка на второй план исчезает и цель защиты справедливой конкуренции на нем (ст. 3(1g) **ныне действующего** Договора о ЕС). Формулировка КД о цели функционирования внутреннего рынка «в условиях свободной и справедливой конкуренции» не включена в ЛД. В связи с «хирургическими операциями» над текстом возникает проблема надделения компетенцией осуществлять контроль за слияниями. Однако «мини-протокол» (Протокол № 27 о внутреннем рынке и конкуренции к Договору о функционировании Европейского союза) устраняет все сомнения: «внутренний рынок включает защиту от нарушения конкуренции» и «с этой целью Союз в случае необходимости действует согласно положениям Договора, включая применение ст. 352 Договора о функционировании Европейского союза». Вопреки смыслу ст. 81—89 Договора о ЕС эта формулировка позволяет предположить, что Комиссия может осуществлять контроль в случаях создания картелей, нарушения правил конкуренции и оказания государственной помощи предприятиям лишь по своему усмотрению. Эта адаптация текста к специальным потребностям отдельных государств-членов выглядит, по крайней мере, странно с концептуальной точки зрения. Источником неясностей служит и отказ включить в текст ЛД предусмотренные в ст. 1—4 КД гарантии осуществления основных трансграничных свобод (движения товаров, лиц, услуг и капиталов), перенесение цели создания внутреннего рынка из первой части Договора о функционировании Европейского союза (то есть из принципов, включающих наряду с видами компетенций и сферами их действия квалификацию животных «как чувствующих существ») в «машинное отделение» третьей части (внутренняя

<sup>53</sup> См.: ст. 3(2) консолидированной версии Договора о Европейском союзе и ст. 20(2a) консолидированной версии Договора о функционировании Европейского союза. О свободе передвижения граждан Союза см.: *Wollenschlaeger F. Grundfreiheiten ohne Markt. Tuebingen, 2007.*

<sup>54</sup> Об этом см.: *Kuesters H.J. Die integrationspolitischen Wirkungen der Roemischen Vertaege — Eine Bilanz nach 50 Jahren // Integration. 2007. S. 320 ff.*

<sup>55</sup> Статья 3 (2) — пространство свободы, безопасности и права, ст. 3(3) — создание внутреннего рынка — консолидированная версия Договора о Европейском союзе.

<sup>56</sup> Статьи 67—69 консолидированной версии Договора о функционировании Европейского союза.

политика)<sup>57</sup>. Тем самым определение третьей части подпадает под действие ст. 48 (6 п. 1) консолидированной версии Договора о Европейском союзе об упрощенной процедуре пересмотра договоров<sup>58</sup>. И наоборот, положения, касающиеся предоставления услуг общего экономического назначения, сохраняются в неизменном виде в части первой о принципах функционирования Европейского союза<sup>59</sup>. И это при том, что роль этого понятия (услуг общего экономического назначения) как инструмента систематизации норм полностью раскрывается лишь в связи с требованиями, диктуемыми правовым регулированием внутреннего рынка<sup>60</sup>. И последнее. В тексте ЛД нет положения о том, что основу Сообщества «составляет таможенный союз» (ст. 23 действующего Договора о ЕС). Отсутствие этого положения оставляет открытым вопрос о возможных последствиях возникающей неопределенности для применения и формирования права внутреннего рынка. С концептуальной точки зрения речь в данном случае идет об изменениях в тексте и об иерархическом положении внутреннего рынка, который на протяжении полувека служил надежным стержнем стабильности и конкурентоспособности интеграционных процессов. Что это? Нормативный камуфляж или блуждание в поисках новых путей? Как бы то ни было, остается загадкой, была ли уж столь неизбежной такая цена за продолжение реформы первичного права.

Конечно, можно возразить, что эти изменения лишь продолжение начавшегося с Единого европейского акта (ЕЕА) процесса концептуального усложнения и трансформации экономического сообщества и превращения его в более широкую общность. В свое время включение в Римский договор благодаря ЕЕА главы о защите окружающей среды впервые послужило основанием для наделения ЕЭС новой самостоятельной компетенцией, хотя, строго говоря, основной причиной стала острая необходимость в расширении компетенций ЕЭС для реализации интеграции рынка<sup>61</sup>. Маастрихтский и Амстердамский договоры расширили сферу действия самостоятельности политики Сообщества. Акцент на расширении сфер действия компетенций ЕС чреват риском недооценки не менее важного фактора естественного динамичного развития экономической интеграции для прочности и стабильности Сообщества. И потому роль оценки текстуальных изменений в договоре, посвященном реформам ЕС/Европейского союза, приобретает существенное значение.

## **В. Лиссабонский договор в свете системы норм первичного права**

При оценке нововведений ЛД с точки зрения специфики системы первичного права ЕС/ Европейского союза становится очевидным, что они, с одной стороны, эту специфику подтверждают, а с другой — делают более существенной<sup>62</sup>.

<sup>57</sup> Статья 26 консолидированной версии Договора о функционировании Европейского союза.

<sup>58</sup> ЛД — ст.1, цифра 56 = ст. 48(6 п. 1) консолидированной версии Договора о Европейском союзе. Согласно этой статье «правительство любого государства-члена, ЕП или Комиссия могут представить Европейскому совету предложения о пересмотре всех или части положений части третьей о внутренних политиках и мерах Союза Договора о функционировании Европейского союза».

<sup>59</sup> В действующем Договоре о ЕС это ст.16 = ст. 14 консолидированной версии Договора о функционировании Европейского союза.

<sup>60</sup> Статья 86(2) действующего Договора о ЕС = ст.106(2) консолидированной версии Договора о функционировании Европейского союза.

<sup>61</sup> См.: *Scheuing D.H. Umweltschutz auf der Grundlage der Einheitlichen Europaeischen Akte. EuR, 1989. S. 152 ff.*

<sup>62</sup> Именно специфика первичного права до сих пор стимулировала развитие европейской интеграции в транснациональную (многонациональную) общность, отличающуюся от традиционных международных организаций.

### **1. Подтверждение и усиление специфики системы первичного права**

Система первичного права ЕС/Европейского союза характеризуется своеобразием. Оно заключается, в конечном счете, в трансформации права классических международных организаций в право «транснациональной общности», обладающее спецификой. Суть ее в постепенном формировании потребностей в развитии интеграции на конституционной основе. В той мере, в какой положения ЛД отражают этот процесс, они подтверждают или усиливают его развитие в этом направлении.

1. *Подтверждение наднационального развития интеграции на рыночных основах.* ЛД подтвердил первоначальную идею наднациональной эволюции интеграции. Она должна развиваться и дальше, но в частично модифицированном виде. Остается неизменной модель Союза как международно-правового по своей природе объединения, обладающего собственной правосубъектностью, собственными целями и функционирующего в соответствии с принципом приданных (уставных) компетенций, включая административные и судебные полномочия. Нормотворческие решения Совета при этом могут приниматься преимущественно квалифицированным большинством голосов.

В качестве показателя прекращения континуитета в отношении первичного права необходимо отметить отказ в ЛД (уже было предусмотрено в КД) от названия «Европейское сообщество». Понятие «Сообщество» (идея этого термина принадлежит Карлу Фридриху Офюльсу<sup>63</sup>) считается прообразом европейской наднациональности. Образовавшаяся после слияния организация получает название «Европейский союз». Это название с юридической точки зрения вводит в заблуждение, поскольку переименованная правосубъектная европейская организация по своей сути скорее ближе наднациональному сообществу, нежели межгосударственным устоям союза. В то же время «слияние» никак не связано с наднационализацией классической международно-правовой сферы двух «колонн» (опор) нынешнего Союза.

Не произошло никаких концептуальных изменений в целевых установках Союза. Об этом свидетельствует тот факт, что нормы, регулирующие институциональную структуру, располнены в первой части Договора о Европейском союзе, в то время как в ныне действующем Договоре о ЕС они находятся в основном в его пятой части<sup>64</sup>. Это не случайно. Реформирование Европейского союза осуществляется не ради его институтов. Поэтому цели, отражающие суть подобных договоров, выносятся на первый план, а затем находят свое выражение в нормах о компетенциях и нормах прямого применения. Кроме того, служебная роль институтов проявляется в том, что они должны гарантировать и реализовывать договорные цели в долгосрочной перспективе. Сказанное подтверждает воспринятая ЛД из Конституционного договора вступительная фраза к разделу об институциональной структуре<sup>65</sup>. В ней подчеркивается, что «институциональная система Союза призвана реализовывать его ценности, осуществлять его цели, служить его интересам, интересам его граждан и государств-членов, а также обеспечивать последовательность, эффективность и преемственность его политики и принимаемых мер». Нововведения, связанные с формулированием целей, несут в себе иной подход к толкованию органами Союза нормативного содержания первичного права. Но это другой вопрос, который следует рассматривать с точки зрения возможных нововведений, относящихся к правовой системе Союза.

В тексте ЛД еще сильнее подчеркивается роль принципа приданных компетен-

<sup>63</sup> К. Ф. Офюльс — немецкий юрист — теоретик западноевропейской интеграции, один из первых разработчиков права ЕС. — *Прим. пер.*

<sup>64</sup> Статья 189 и сл. Договора о ЕС и лишь кратко в ст. 7—9 Договора о ЕС и ст. 3—5 ныне действующего Договора о Европейском союзе.

<sup>65</sup> ЛД — ст. 1, цифра 14 = ст. 13 консолидированной версии Договора о Европейском союзе.

ций. И это также свидетельствует о стремлении авторов договора подчеркнуть международно-правовую основу Союза как транснациональной общности. Как и Конституционный договор, Лиссабонский договор не наделяет Союз универсальной компетенцией (*Kompetenz-Kompetenz*), присущей государству. В развитие ныне действующего первичного права принцип приданных компетенций так прямо и называется в тексте ЛД (вслед за КД)<sup>66</sup>.

Как показано выше, в ЛД закрепляется также наднациональный характер принятия Советом решений, обязательных для всех государств-членов, независимо от их согласия. Договор устанавливает принцип принятия решений квалифицированным большинством в качестве правовой нормы, определяет его по-новому и даже частично расширяет материально-правовую сферу его действия<sup>67</sup>.

ЛД подтверждает существующую институциональную структуру, включив в нее Европейский центральный банк (ЕЦБ) в качестве седьмого органа<sup>68</sup>. В Европейском совете и Комиссии появляются новые посты (Председатель Европейского совета, Верховный представитель Союза по внешней и оборонной политике). Механизм регулирования отношений между органами получает благодаря этому более детализированное развитие<sup>69</sup>. Реализация права Союза остается в компетенции государств-членов. На это не повлияло даже создание новых учреждений Союза, таких, как Европол, Евроюст, Европейская прокуратура, разработка общих минимальных стандартов в уголовной сфере или взаимное признание приговоров и решений уголовных судов<sup>70</sup>. И реформированный Союз, как и прежде, будет опираться на принцип лояльности государств-членов, закрепленный в ст. 10 Договора о ЕС<sup>71</sup>.

**2. Наделение субъективными правами.** Одним из наиболее существенных нововведений ЛД стало признание субъективных прав, сформировавшихся на международно-правовой основе в ходе развития интеграционных процессов, посредством признания за Хартией основных прав статуса договора.

Британия и Польша ограничили, однако, сферу действия Хартии в той мере, в какой ее применение может отрицательно повлиять на национальную правовую систему этих стран (Протокол № 30 к ЛД). Этот протокол оставляет открытым вопрос о том, ограничивается ли юрисдикция Суда ЕС лишь теми основными правами, которые были признаны им на уровне Сообщества<sup>72</sup>. В его первой статье говорится, что Хартия не означает расширения полномочий Суда ЕС, равно как польских или английских судов, позволяющих констатировать несоответствие положений национальных законов и административной практики, обычаев или действий этих стран основным правам, свободам и принципам, подтвержденным Хартией. Остается неясным, распространяется ли действие данного Протокола на основные права и свободы человека, признанные Судом ЕС в качестве прав и свобод человека Европейского союза. Против этого свидетельствует хотя бы тот факт, что расширение компетенций Суда ЕС выходит за рамки уже имеющихся, которые продолжают

<sup>66</sup> ЛД — ст. 1, цифра 6 = ст. 5 консолидированной версии Договора о Европейском союзе.

<sup>67</sup> Статья 16 консолидированной версии Договора о Европейском союзе. См. также ст. 1—23(3) КД.

<sup>68</sup> Статья 13 консолидированной версии Договора о Европейском союзе.

<sup>69</sup> Например, уже упоминавшееся усиление роли ЕП при наделении Союза новыми полномочиями: если согласно ст. 308 Договора о ЕС для этого Совету достаточно было лишь проконсультироваться с ЕП, то в ст. 352 Договора о функционировании Европейского союза необходимо его согласие.

<sup>70</sup> ЛД — ст. 1, цифра 67 = ст. 82 консолидированной версии Договора о функционировании Европейского союза; ср. ст. III — 270 КД.

<sup>71</sup> Инкорпорирован в ст. 4(3) консолидированной версии Договора о Европейском союзе; см. также КД — ст. I — 5(2).

<sup>72</sup> Дискуссию по данному вопросу см.: *Fischer K. H. Op. cit. S. 116.*

действовать, так же как и основанная на них настоящая и будущая практика. Эта особенность вполне объяснима в отношении Соединенного Королевства. Данная страна уже с давних пор ставит под сомнение идею проверки национальных мер на соответствие европейским стандартам в области прав человека (причем, в отношении Хартии, может быть, и не без основания)<sup>73</sup>. Однако вызывает удивление оговорка Польши — страны, так сказать, переходного периода, обновленный правопорядок которой находится в стадии становления.

3. *Расширение сферы действия принципов прямого применения и примата права Европейского союза.* Принципы прямого применения (и действия) и примата права ЕС не претерпели в ЛД существенных изменений. Колонны II и III (опоры, согласно отечественной терминологии, — пер.) также не содержат соответствующих норм о прямом применении права Союза, а включают лишь нормы о правомочиях.

Правда, в сфере действия III колонны на основе соответствующей компетенции возможно прямое применение актов вторичного права в форме регламентов и директив (в виде исключения), а также решений в рамках соответствующей практики Суда ЕС. Не подлежащие прямому применению (и действию) рамочные решения и другие особые акты, принятие которых было предусмотрено ст. 34 (2b и c) ныне действующего Договора о Европейском союзе в рамках III колонны, отменяются вместе с этой статьей. Тем самым принцип примата права ЕС распространяется на сферы, которые согласно ЛД подлежат уже не международному, а наднациональному регулированию. Это касается, в частности, сотрудничества полицейских и судебных органов в уголовно-правовой сфере.

4. *Источник легитимности членов Европейского парламента.* В ЛД изменена формулировка о статусе депутатов ЕП. Нынешняя формулировка — «представители народов государств-членов, объединившихся в Сообщество». В ЛД она заменена и звучит так: «представители гражданок и граждан Союза».<sup>74</sup> И хотя в тексте ЛД исчезло слово «народов», именно народы государств-членов остаются источником легитимности депутатов ЕП. Об этом свидетельствует хотя бы то, что, во-первых, прямые выборы в ЕП, как прежде, осуществляются согласно избирательному праву государств-членов, и, во-вторых, число депутатов от каждой страны определяется не по демократическому принципу равноценного представительства каждого гражданина Союза, а согласно принципу дегрессивной (нисходящей) пропорциональности, закрепленному в ныне действующем Договоре о ЕС<sup>75</sup>. Этот ныне действующий принцип прямо назван в качестве такового в тексте ЛД вслед за Конституционным договором. С точки зрения теории демократии это является серьезным недостатком.

5. *Расширение сферы действия наднациональных аспектов процесса интеграции.* ЛД существенно расширяет сферу действия наднационального регулирования, не в последнюю очередь путем включения в сферу своего действия III колонны нынешнего Договора о ЕС/Европейском союзе. Кроме того, согласно ЛД создание «пространства свободы, безопасности и права» уже не служит инструментом стимулирования интеграции, в интересах формирования внутреннего рынка, как это имеет место в Договоре о ЕС (например, ст. 65). И наконец, в ЛД отсутствует прямая зависимость расширения сферы действия наднациональных мер от выполнения обязательств по реализации целей дальнейшего развития интеграции на рыночных началах.

<sup>73</sup> О проблемах Хартии см.: Stein. T. Haben die Englaender nicht eigentlich recht? Bemerkungen zu einer verpassten Chance fuer die Europaeische Grundrechtecharta // EuZ. 2008. S.37 ff.

<sup>74</sup> Это в немецком тексте. В английской версии депутаты ЕП — «представители граждан Союза» (ст.14(2) консолидированной версии Договора о Европейском союзе). — Прим. пер.

<sup>75</sup> Статья 190 (2) Договора о ЕС.

6. *Расширение круга наднациональных и межгосударственных задач.* Зафиксированные уже в Маастрихтском Договоре цели, ценности и институты для выполнения наднациональных и межгосударственных задач и проведения политики нашли свое дальнейшее воплощение в ЛД. Преодоление двойственности, связанной с существованием ЕС и Европейского союза, прекратило разделение или удвоение регулирующих норм. Как следствие, в ЛД одна статья о ценностях Союза заменяет «целевые статьи» ЕС и Европейского союза. Однако в ЛД эти цели не только конкретизируются, но и увеличивается их число. Соответственно, новая статья, посвященная ценностям, включает всю полноту новой конструкции Союза/Сообщества. Решающая роль здесь придается институциональной системе. Если раньше в единых институциональных рамках функции органов разделялись и регулировались в соответствии с нормами договоров о ЕС и Европейском союзе, то в ЛД они соединены воедино в одном разделе. И хотя все органы, в конечном счете, призваны служить реализации целей Союза, функции каждого из них конкретизируются в соответствии со спецификой выполняемых им задач. В частности, это касается Европейского центрального банка. Так, первостепенная цель Европейской системы центральных банков (ЕСЦБ) — гарантировать ценовую стабильность<sup>76</sup>. Однако эта цель должна осуществляться в поддержку общей экономической политики и в соответствии с ее обязательными целевыми установками. В конечном итоге единство Союза обеспечивается также тем, что задачи каждого органа уточняются в каждой главе ЛД, посвященной регулированию соответствующей политики. Таким образом, методология ЛД направлена на то, чтобы путем объединения норм, регламентирующих основополагающие цели, ценности и функции институтов (органов), сформировать более четкое представление о Союзе как об общности, которая создана для достижения общественного блага и которая обладает достаточными компетенциями и эффективными институтами для достижения конкретных целей.

7. *Усиление позиции граждан Союза в вопросах представительства.* Наконец, в ЛД зафиксирован значительный прогресс по сравнению со ст. 205(4) Договора о ЕС в отношении усиления позиций граждан Союза в том, что касается достижения равноценности их демократического представительства в процессе принятия «европейских политических решений». Причем этот прогресс достигается, как показано выше, не в связи с составом ЕП, а благодаря тому, что равноценность их представительства отражена в новом определении квалифицированного большинства, как двойного большинства в Совете.

## **II. Новые правовые рамки системы транснациональной общности?**

Если рассматривать ЛД с точки зрения новшеств, касающихся системы первичного права Союза, то в отношении как транснационализации, так и сплочения на уровне Союза, они бросаются в глаза даже при беглом ознакомлении с текстом,

1. *Новые рамки системы транснационализации.* На транснациональные аспекты формирования Сообщества не оказали влияния ни систематизация компетенций, ни упрощение процедуры более тесного (продвинутого) сотрудничества между частью государств-членов<sup>77</sup>. Эти элементы являются скорее обобщающим итогом и упорядочением ранее введенных наднациональных (квазифедеральных) компетенций и их договорно-правового обоснования. Даже неучастие Англии и Польши в проверке (ограниченной) национальных мер и норм на соответствие Хартии основных прав есть лишь не что иное, как еще один случай неучастия отдельных государств-членов в интеграционном процессе на уровне первичного права и отказа в дальнейшем его развитии.

<sup>76</sup> Статья 105 (1) Договора о ЕС = ст. 127 консолидированной версии Договора о функционировании Европейского союза.

<sup>77</sup> Статья 43 ныне действующего Договора о Европейском союзе = ст. 20 консолидированной версии Договора о Европейском союзе = ст. 326 и сл. консолидированной версии Договора о функционировании Европейского союза. См. также ст. I — 44; ст. III — 416 и сл. КД.

И наоборот, с точки зрения первичного права новым элементом, усиливающим интеграционные процессы, является включение национальных парламентов или их палат в политическую и правовую архитектуру Союза. Тем самым участие национальных парламентов в процессе принятия решений на уровне Союза может усилить интеграционные элементы и в их деятельности. Это не приведет к отмене ответственности органов Союза, включая ЕП, за процесс союзного правотворчества, а наоборот, привлечет к нему интерес и стимулирующую энергию, присущую всегда находящемуся в центре политической жизни национальному парламентаризму. Как это ни парадоксально, именно система предварительного ознакомления национальных парламентов с проектами будущих союзных мер предоставляет наибольшие шансы для их принятия Союзом и государствами-членами и более тесного внутреннего сплочения: в частности, союзные меры будут разрабатываться с учетом всего разнообразия интересов государств-членов. Или, скажем, недостаточное представительство государств-членов в уменьшенном составе Комиссии. Оно может нивелироваться, благодаря своевременному, заранее предусмотренному подключению национальных парламентов к процедуре принятия решений, при условии, разумеется, что Комиссия проявит готовность к диалогу. Более того, в позиции национальных парламентов, занятой ими по отношению к союзным актам, она может даже найти поддержку в своей дискуссии с представителями профессиональных объединений (трудящихся и предпринимателей). В этой связи достаточно вспомнить, что участие представителей национальных парламентов в Конвенте по разработке проекта Конституционного договора оказалось в целом эффективным с точки зрения сближения противоположных позиций в дискуссиях, нахождения взаимоприемлемых решений, разработки текстов и адаптации Конституционного договора к внутривнутриполитическим реалиям большинства государств-членов<sup>78</sup>.

Вторым структурообразующим элементом новой транснациональной общности является прямо выраженное признание безоговорочной возможности выхода государств-членов из Союза. Это положение ЛД даже не обусловлено оговоркой «*rebus sic stantibus*». И оно вряд ли сможет оказать отрицательное влияние на интеграционные процессы при проведении Союзом собственной политики.

2. *Новые элементы механизма сплочения Союза.* Среди ряда нововведений, касающихся специфики формирования интеграционной общности, хотелось бы отметить постепенное «вызревание» следующих элементов в уже функционирующем механизме регулирования. Это, прежде всего повышение правового статуса Хартии основных прав, а также новое определение квалифицированного большинства как «двойного большинства», что позволяет преодолеть недостатки не совсем ясно сформулированных с теоретической точки зрения положений ст. 205(2) действующего Договора о ЕС. Тем самым приобретает правовое обоснование влияние демографических аспектов государств-членов на функционирование Союза, в частности, как инструмента блокирующего меньшинства при принятии решений Советом<sup>79</sup>.

Что касается институциональных нововведений, то они также призваны стимулировать развитие тенденций к достижению более тесного единения и формированию общеевропейских экономических интересов и обязательств<sup>80</sup>. Это прежде всего введение поста Председателя (Президента) Европейского совета, независимого от государств-членов (ст. 15(5) Договора о Европейском союзе, консолидированная версия); отмена принципа представительства в Комиссии от каждо-

<sup>78</sup> См. : *Mueller-Graff P.-Chr.* Der Europaeische Verfassungskonvent. Wien, 2004. S. 16 ff.

<sup>79</sup> См. ст. 238 (За абз. 2) консолидированной версии Договора о функционировании Европейского союза.

<sup>80</sup> Об общеевропейских интересах и обязательствах см.: *Europaeisches Gemeinwohl — Historische Dimension und aktuelle Bedeutung / Hrsg. G. Ambrosius/P. Schmitt-Egner.* Baden-Baden, 2006.

го государства-члена; обязательство Европейского совета учитывать результаты выборов в ЕП при рассмотрении кандидатуры на пост Председателя Комиссии; налаживание более тесной связи между органами путем объединения в лице Верховного представителя (комиссара) Союза по внешней и оборонной политике постов Председателя Совета по иностранным делам и одного из заместителей Председателя Комиссии.<sup>81</sup> Сюда же следует отнести обычную процедуру внесения изменений в договор, связанную с созывом межправительственной конференции государств-членов<sup>82</sup>.

Однако с точки зрения важности нововведений ЛД для более тесного сплочения и более эффективного функционирования Союза не совсем четко сформулирована статья о целях. Констатируя, что цель Союза — достижение мира, реализация его ценностей и увеличение благосостояния народов государств-членов (ст. 3(1) консолидированной версии Договора о Европейском союзе), эта статья ограничивается, фактически, в основном лишь достижениями интеграционных процессов. В то же время тот факт, что положения о «пространстве свободы безопасности и праве» (ст. 3(2) Договора о Европейском союзе) предшествует положениям о создании внутреннего рынка (ст. 3(3)), равно как и не включение в целевую статью основополагающей вводной фразы Римского договора о ЕС (ст. 2) «Сообщество имеет своей задачей посредством создания общего рынка и экономического и валютного союза...» свидетельствует о смене первоочередных ориентиров ЛД с экономических на квазигосударственные. Другими словами, в ЛД инструментом реализации идеи Союза призвано служить не взаимное переплетение экономик государств-членов, а создание единого, мирного, гарантированного правом квазигосударственного пространства. Но такой подход представляется, по крайней мере, спорным. Пространство без своего стержня — внутреннего рынка, основанного на принципах свободной конкуренции — вряд ли сможет стать самостоятельной движущей силой, стимулирующей транснационализацию Союза. Слишком умозрительным представляется также, что выдвигаемые на первый план в числе первоочередных целей Союза «союзные ценности» будут в той же мере стимулировать сотрудничество между государствами-членами, что и цели достижения (и поддержания) мира и увеличение благосостояния народов государств-членов. То же самое можно сказать и о стремлении поставить знак равенства между правотворчеством на уровне Союза и национальным законодательством государств-членов.

## С. Заключение

Таким образом, Лиссабонский договор в своей ипостаси первичного права в целом сравним с Конституционным договором, хотя и уступает последнему в том, что касается системной кодификации первичного права. Не лишен он и концептуальных неясностей. Однако ЛД упорядочивает структуру союзных норм, усиливает их транснациональное и объединительное воздействие как правового инструмента интеграционной группировки. Это происходит главным образом благодаря тому, что договор стремится развить и расширить сферу действия специфики уже сложившейся системы норм транснациональной европейской общности. Реформа, продиктованная временем, предоставляет хорошую возможность продолжить и в будущем длящуюся уже более 50-ти лет успешную историю европейской интеграции.

### Перевод с немецкого языка Ю.М.Юмашева

<sup>81</sup> ЛД — ст.1, цифра 19 = ст. 18(3, 4) консолидированной версии Договора о Европейском союзе. Этому соответствует ст. 1 — 28 КД. Однако в ЛД отказались от термина «Министр иностранных дел Союза». Впрочем, такое объединение постов не всегда может оказаться конструктивным.

<sup>82</sup> ЛД — ст.1, цифра 56 = ст. 48(3, 4) консолидированной версии Договора о Европейском союзе.