

Н.Ю. Кавешников

Лиссабонский договор и его последствия для развития ЕС

Аннотация. В статье анализируются реформы, предусмотренные Лиссабонским договором (ЛД). Анализ положений ЛД проводится в сравнении с Конституцией ЕС 2004 г. и действующими учредительными договорами. Автор приходит к выводу о том, что провал Конституции и сложности при разработке и ратификации ЛД свидетельствуют о вступлении Евросоюза в период стагнации. Эффективность функционирования ЕС на основе ЛД в определенной степени увеличится. Однако в ЕС так и не решена проблема дефицита легитимности и имеет место эрозия солидарности.

Abstract. This essay is focused on the analysis of reforms specified in the Treaty of Lisbon. The analysis is provided in comparison with the EU Constitution of 2004 and acting foundation agreements. The author concludes that the rejection of the European Constitution and complexity of preparation and ratification of the Lisbon Treaty shows that the EU has entered the stage of stagnation. Effective function of EU based on the Treaty of Lisbon will rise to some extent. However the problem of deficit of legitimacy has not been resolved yet and the erosion of solidarity exist.

Ключевые слова: Лиссабонский договор, Конституция ЕС, реформа институтов, дефицит легитимности, эрозия солидарности.

Keywords: the Treaty of Lisbon, The EU Constitution, Institutional reforms, Deficit of legitimacy, Erosion of solidarity.

Я бы предпочел сохранить верность Конституционному договору...
[Лиссабонский] договор предполагает талант толкования,
которого не имеют ни правительства, ни граждане.
Премьер-министр Люксембурга Жан-Клод Юнкер,
пресс-конференция по итогам саммита, 23.06.2007 г.

1 декабря 2009 г. Лиссабонский договор вступил в силу. Наконец-то закончена мучительная череда институционных реформ, которые шли в Евросоюзе с середины 90-х годов. Достаточно вспомнить основные вехи этого процесса: Амстердамский договор (1997), Ниццкий договор (2000), Конституция ЕС (2004) и Лиссабонский договор (2007). Если бы Евросоюз был государством, то пришлось бы сказать, что каждые три-четыре года менялась конституция этого государства. В истории редко найдешь примеры такой конституционной нестабильности. Хотя определенное оправдание этому есть - за 20 лет принципиально изменился и сам Евросоюз: число входящих в него стран выросло с 12 до 27, введена единая валюта, помимо экономической интеграции идет, пока не очень успешный, процесс интеграции внешней политики и создания политического союза и т.д., и т.п.

Для понимания роли и значения Лиссабонского договора (ЛД) прежде всего надо твердо помнить, что этот договор - не желанное дитя общих целей и стремления упрочить европейское единство. Лиссабонский договор - это пасынок необходимости, появившийся на свет из-за провала Конституции ЕС.

История создания Лиссабонского договора

На референдуме 29 мая 2005 г. во Франции против ратификации Конституции ЕС проголосовали 54,9% французов. Через два дня, 1 июня, свое «нет» сказала Голландия: 61,7% против при очень высокой для страны явке - 63%. Что делать, не знали. И ранее были прецеденты, когда народ отказывался поддержать интеграционные планы политиков: Дания в 1993 г. и Ирландия в 2001 г. Но малые страны есть малые страны: небольшие уступки, и их правительства с готовностью провели повторные референдумы, которые дали «правильный» результат. С Францией такой вариант пройти не мог. Как сказал один из французских депутатов в Европарламенте,

«ни один президент Франции не согласится получить на сегодняшний обед вчерашний ужин!» [Rufino].

И потому было решено изъять из текста Конституции ЕС те положения, которые не устраивают кого-либо, избавиться от «конституционного» пафоса, чтобы не раздражать приверженцев национального суверенитета, и представить новый документ как нечто техническое, недостойное широкой общественной дискуссии. По сути, Лиссабонский договор - это Конституция lights.

И в очередной раз народ сорвал процесс ратификации. На референдуме в Ирландии 12 июня 2008 г. противники договора получили большинство голосов - 53,4%. В числе основных причин, повлиявших на позицию населения, следует упомянуть опасения по поводу возможного ослабления роли Ирландии в ЕС, якобы неизбежного отказа от запрета абортов, а также боязнь потери нейтрального статуса страны. Следует отметить и некорректность агитационной кампании противников договора. В Ирландии, например, неоднократно звучал тезис о том, что ратификация договора вынудит правительство ввести «обязательный призыв в европейскую армию».

Провал референдума оживил евроскептицизм в некоторых странах ЕС и вновь вынес на повестку дня ранее урегулированные, а скорее, заретушированные политические противоречия между странами-участницами. Но Ирландия - это не Франция. Все в ЕС понимали, что народ Франции не может совершить ошибки, а вот народ Ирландии можно попробовать убедить провести повторное голосование. Политическая элита Ирландии, в свою очередь, прекрасно помнила, какое большое значение имело членство в ЕС для «ирландского экономического чуда». В целом, придерживаясь проинтеграционных настроений, она была настроена искать выход из сложившейся ситуации на пути проведения повторного референдума. Ощущая себя заложником общественного мнения, правительство Ирландии довольно быстро решило предложить свой собственный план для обеспечения успеха второго референдума по ратификации ЛД. Этот план, естественно, сводился к получению некоторых уступок со стороны других стран - участниц ЕС по ряду пунктов ЛД. Официально эти требования были озвучены на саммите 11-12 декабря 2008 г., а на следующем саммите летом 2009 г. компромисс был достигнут [European Council].

Поскольку параллельно с ратификацией в ЕС более двух лет шла подготовка к работе уже на основе нового Договора, ничто не помешало¹ в течение октября-ноября завершить все необходимые реформы. Заключительным аккордом стало заседание Европейского совета 19 ноября 2009 г., на котором на пост председателя Европейского совета был избран премьер-министра Бельгии Херман ван Ромпей, а на пост Высокого представителя ЕС по внешней политике и политике безопасности - комиссар по вопросам внешней торговли баронесса Кэтрин Эштон. 1 декабря 2009 г. Лиссабонский договор вступил в силу. Перефразируя знаменитые слова Валери Жискар д'Эстена, сказанные в 1974 г. по поводу учреждения Европейского совета, можно сказать: «Европейское сообщество умерло! Да здравствует Европейский союз!» [Giscard d'Estaing].

Основное содержание Лиссабонского договора

Спектр оценок Лиссабонского договора чрезвычайно широк - от крайне негативных до хвалебных. Причем похвала и критика зачастую звучат в отношении одних и тех же положений договора.

Любопытно, что, характеризуя Лиссабонский договор, лидеры стран ЕС придерживались принципиально противоположной позиции. Лидеры стран, успевших ратифицировать Конституционный договор, подчеркивали, что Лиссабонский договор очень похож на Конституцию и содержит лишь техническую правку. А представители Франции, Нидерландов, Великобритании и еще некоторых стран, в которых Конституция ЕС вызвала отторжение или, как минимум, серьезные внутривнутриполитические разногласия, утверждали, что Конституция «мертва», а Лиссабонский договор - это совсем другой документ, содержащий ряд технических нововведений, «недостойных» широкой дискуссии. Впрочем, различие

Точности ради упомянем эпизод с Чехией. Президент Вацлав Клаус сразу после повторного референдума в Ирландии заявил, что подпишет ЛД только в том случае, если Чехия получит гарантированное право не присоединяться к Хартии фундаментальных прав. По его мнению, это было необходимо, чтобы обезопасить страну от имущественных исков со стороны трех миллионов немцев, депортированных после окончания Второй мировой войны из Судетской области. В итоге требование В. Клауса было удовлетворено.

в оценках связано не столько с содержанием самого Лиссабонского договора, сколько со стремлением успешно «продать» его на национальном уровне.

При анализе договора прежде всего следует решить методологический вопрос: с чем его сравнивать? С ныне действующими учредительными договорами или с провалившимся Конституционным договором? С одной стороны, сами авторы уже на предварительном этапе работы над документом тщательно вычеркивали любые упоминания о Конституции ЕС, оформив Лиссабонский договор как набор поправок в действующие договоры. С другой стороны, большинство положений Лиссабонского договора повторяют нормы Конституции ЕС, а отличающиеся положения отражают реакцию на провал Конституции.

В данной статье соединены оба подхода. Сначала будет дан краткий анализ нововведений, которые Лиссабонский договор вносит в действующие договоры¹. Далее будет показано, почему Лиссабонский договор знаменует собой откат в интеграционном процессе, т.е. какие именно из положений Конституции ЕС были исключены или существенно трансформированы. Разумеется, мы не ставим задачи проанализировать все содержание Лиссабонского договора - нас интересуют лишь институциональные аспекты, которые непосредственно связаны с функционированием ЕС².

Как же изменится реальная практика функционирования ЕС с вступлением в силу Лиссабонского договора?

1. Упраздняется созданная в Маастрихте структура трех опор и, соответственно, прекращают существование Европейское сообщество и Евратом³. Европейский союз становится единственной интеграционной структурой и получает статус юридического ли-

¹ Договоры о Европейском союзе и Европейском сообществе в редакции Ниццкого договора.

² На Западе опубликовано большое число исследований по проблематике Лиссабонского договора. Одно из лучших - статья М. Дугана [Dougan].

³ ЕОУС прекратил существование в 2002 г. в связи с истечением срока действия договора 1951 г. Его полномочия были переданы Европейскому сообществу.

ца, в том числе и широкую международную правосубъектность¹. При этом сохраняются два учредительных договора: Договор о Европейском союзе и Договор о функционировании Европейского союза (так отныне называется Договор об учреждении Европейского сообщества). Союз становится более сплоченным, единым с точки зрения его функционирования - упраздняется структура трех опор. Однако отмена трех опор отнюдь не отменила проявившуюся в 1990-е годы в ЕС тенденцию нарастания разнообразия методов управления. Лиссабонский договор выделяет около 30 сфер компетенции, причем некоторые из них столь обширны, что в зависимости от методов регулирования фактически распадаются на несколько отдельных частей. Так что реально ЕС состоял не из трех опор, а из 20-30 «подпорок», и они сохранены в ЛД. Российский исследователь М. Энтин [Энтин, с. 34] справедливо заметил, что даже Конституция не устраняла «своеобразия процедур, компетенции и распределения полномочий между институтами ЕС в зависимости от предметов ведения». Это еще более справедливо в отношении договора. В подтверждение половинчатого характера отказа от структуры трех опор скажем, что Суд ЕС по-прежнему лишен компетенции в сфере ОВПБ/ЕПБО и существенно ограничен в своих возможностях контролировать действия государств-членов, вытекающие из коммунитарных обязательств по поддержанию порядка, безопасности и законности.

2. Лиссабонский договор дает четкий и исчерпывающий перечень компетенций Евросоюза, внося ясность в один из самых запутанных вопросов европейской интеграции. При составлении этого перечня существенную роль сыграли беспокойство ряда стран в связи с беспрецедентным расширением полномочий ЕС. В 1990-е годы «все шире распространяется мнение, что эти сферы (в которых компетенция была передана Сообществу. - Н.К.) более ничем не ограничены» [Weiler, p. 12]. Лаекенская декларация сформулировала задачу реформирования компетенций следующим образом: «Можем ли мы четко разделить три типа компетенции: исключительную компетенцию Союза, компетенцию государств-членов и совместную компетенцию?.. Должны ли мы четко

¹ Ранее все международные соглашения подписывал не Европейский союз, а Европейское сообщество единолично либо совместно с государствами-членами.

установить, что полномочия, не переданные Союзу на основе договоров, остаются в сфере исключительной компетенции государств-членов?.. Должны ли быть предоставлены гарантии [государствам-членам и регионам. - Н.К.], что их сферы компетенции не будут ущемлены?» [European Council, 2001].

Учитывая формулировки вопросов, неудивительно, что разработанная в ЛД классификация полномочий вносит ясность, но не ведет к какому-либо фундаментальному перераспределению компетенций. Более того, авторы ЛД не справились даже с поставленной задачей четкого разграничения полномочий ЕС и государств-членов. ЛД предусматривает пять типов компетенции ЕС: исключительная; совместная; координирующая; полномочия действовать в целях поддержки, координации или дополнения действий государств-членов; специфическая компетенция в сфере ОВПБ/ЕПБО. Четко определено, к какому типу относится каждая политика ЕС.

По сути, данная типология не расширяет, а лишь фиксирует исторически сложившийся объем компетенции ЕС. Лишь в двух сферах Евросоюз получает новые полномочия, да и то не очень отличающиеся от имеющихся ныне: в энергетической политике и в вопросах борьбы с глобальным потеплением климата.

3. Европейский совет в полной мере становится институтом ЕС. Хотя он и выведен за рамки законодательного процесса, его решения из политических деклараций фактически превращаются в нормативные акты ЕС. Его решения будут приниматься не консенсусом, а голосованием. Впрочем, Совет министров имеет такое право очень давно, но пользуется им чрезвычайно редко. Вряд ли Европейский совет будет активно использовать процедуру голосования. В определенной степени решения Европейского совета попадают под контроль Суда ЕС.

И что самое главное, Европейский совет получает постоянного руководителя. Вместо чехарды сменяющих друг друга каждые полгода председателей учрежден пост председателя Европейского совета (по ошибке часто именуемого президентом Евросоюза), который будет избираться на 2,5 года с возможностью переизбрания. Безусловно, это усилит эффективность и последовательность рабо-

ты Европейского совета и всего ЕС¹. Однако, как и большинство реформ в Евросоюзе, эта тоже страдает непоследовательностью: сохранена ротация председательств в Совете министров. Как эти две руководящие структуры будут координировать свою деятельность, покажет будущее. Введение поста председателя Европейского совета создаст и новые проблемы, поскольку он неизбежно оттянет на себя часть функций председателя Комиссии и в целом ослабит Комиссию. Не случайно малые страны и Комиссия резко возражали против этого предложения и, не сумев полностью отклонить его, настояли на сокращении срока полномочий председателя Европейского совета с 5 лет² до 2,5 года.

4. Два вопроса имеют определяющее значение для эффективности функционирования Совета министров в качестве законодателя - отказ от права «вето» и изменение системы голосования квалифицированным большинством. Расширение сферы голосования квалифицированным большинством (ГКБ) было одной из наиболее значимых тенденций развития ЕС в 90-е годы. Эта тенденция была обусловлена синхронным действием двух факторов. Во-первых, Маастрихтский и в меньшей степени Амстердамский договоры значительно расширили компетенцию ЕС. Во-вторых, уже в ЕС-12/15 стала очевидной невозможность эффективно проводить политику в этих областях на основе единогласного принятия решений. Например, вскоре после Маастрихта стало очевидно, что общая политика в области внутренних дел и юстиции «вылилась в бесконечные бесплодные дискуссии» [Шемятенков, с. 241]. Положение еще более обострилось бы после расширения - в составе 25/27 государств достичь компромисса практически невозможно. Если бы сфера ГКБ не была расширена, то, по сути, это означало бы сокращение компетенции Сообщества, поскольку при сохранении принципа единогласия этими полномочиями нельзя было бы воспользоваться [Nuffel, p. 396].

Продолжается тенденция постепенного отказа от права «вето»; процедура принятия решений квалифицированным боль-

¹ Печальные последствия ротации председательств, каждое из которых имеет свои приоритеты, можно видеть на судьбе Северного измерения.

² Таково было изначальное предложение Франции и Германии, сделанное еще при разработке Конституции ЕС в январе 2003 г.

шинством голосов распространится еще на 51 область. Однако цифру 51 следует воспринимать без экзальтации, по преимуществу речь идет не о широких сферах деятельности, а об отдельных вопросах. При этом в неприкосновенности остались классические «красные линии» - в частности, право «вето» сохраняется в сфере ОВПБ/ЕПБО, социальной и налоговой политики, в вопросах борьбы с финансовыми нарушениями, в сфере сотрудничества по вопросам уголовного права и ключевых аспектах экологической политики.

Что касается самого механизма голосования квалифицированным большинством, то его реформа была самым сложным из стоявших на повестке дня вопросов, поскольку речь шла о степени влияния отдельных государств-членов. Проблема распределения голосов коренится в том, что оно никогда не основывалось на каком-либо ясном принципе, а отражало политический компромисс между шестью государствами-основателями.

Ныне действующий ниццкий механизм квалифицированного голосования в Совете был подвергнут критике практически сразу после подписания Ниццкого договора - как чрезмерно сложный и не обеспечивающий баланса между странами. Им были недовольны даже крупные страны: хотя их позиции были усилены, они все же оставались существенно «недопредставлены» в Совете. Лиссабонский договор повторяет решительный шаг, сделанный при разработке Конституции ЕС - он отменяет всю систему взвешенных голосов. Отныне решения в Совете будут приниматься, если «за» проголосовали более 55% стран (но не менее 15), представляющих как минимум 65% населения Союза. Для того чтобы лишить крупные страны возможности втроем заблокировать решение (ведь население любой тройки крупных стран больше 35% всего населения Союза), предусмотрено, что блокирующее меньшинство должно состоять как минимум из четырех государств. Правда, эта оговорка имеет скорее символический характер - ситуация, в которой Франция, Германия и Италия не найдут в ЕС ни одного союзника, практически невероятна. Однако эта система будет применяться лишь с 2014 г. (пока используются правила Ниццкого договора), а в полную силу она заработает только после 2017 г. (в 2014-2017 гг. любая страна может потребовать применять не «двойное большинство», а правила Ниццкого договора).

5. Лиссабонский договор предусмотрел такую необходимую для повышения эффективности деятельности ЕС меру, как реформа Комиссии. Однако из-за провала первого референдума в Ирландии эта реформа была отменена (см. ниже). Фактически договор вводит в деятельность Комиссии лишь одно значимое изменение - председатель Комиссии *de jure* получает практически полную свободу в распределении портфелей членов Комиссии; *de facto* он по-прежнему связан политическими соображениями и необходимостью учитывать «пожелания» государств-членов.

6. В определенной степени усиливается роль Европарламента. Процедура совместного принятия решения будет применяться при решении примерно 80 переданных в компетенцию ЕС вопросов (в настоящее время - 37). Кроме того, Европарламент отныне на равных с Советом министров будет иметь право участвовать в утверждении бюджета ЕС. И наконец-то удалось хоть немного сократить число европарламентариев: с 785 до 751.

7. Национальные парламенты встраиваются в процесс принятия решений в ЕС. Они получают возможность осуществлять мониторинг законодательных предложений Комиссии с целью установления контроля за соблюдением принципа субсидиарности. В течение восьми недель после обнародования того или иного предложения Комиссии они вправе заявить, что это предложение не соответствует принципу субсидиарности, и представить обоснование своего заявления. Если такое мнение выразят более трети парламентов стран ЕС, то предложение должно быть пересмотрено (так называемый механизм «желтой карточки»).

8. Среди отдельных направлений политики ЕС в наибольшей степени была реформирована ОВПБ/ЕПБО. Укрепление ОВПБ является необходимым условием превращения ЕС в «силу, желающую изменить направление мировой политики... и ограничить глобализацию моральными рамками» [European Council, 2001]. В этой связи нужно еще раз упомянуть об учреждении поста председателя Европейского совета, избираемого на 2,5 года. Введение этого поста имеет особое значение для внешней политики, поскольку она до сих пор осуществляется на основе межправительственного сотрудничества¹. Учрежден и пост Высокого представителя

¹ Разумеется, за исключением внешней экономической политики.

Таблица

ЕС по иностранным делам и политике безопасности, которому передаются все функции и полномочия Высокого представителя по ОВПБ и комиссара по внешним связям. В его подчинение переходит служба внешних сношений, включая посольства ЕС в третьих странах и при международных организациях¹. Он будет постоянно председательствовать в Совете министров иностранных дел. Правда, Высокий представитель подчинен одновременно и председателю Комиссии, и Европейскому совету, что может существенно ослабить его деятельность.

Как и ожидалось, ОВПБ/ЕПБО сохранилась в своем нынешнем виде - как форма межправительственного сотрудничества. Но все же в ней произошли серьезные изменения. Не только повторена фраза о возможности превращения ЕПБО в общую оборону, но и появилось положение об обязательности совместных действий по отражению агрессии против одного из государств-членов. Однако, учитывая серьезные разногласия по целому ряду внешнеполитических вопросов, развитие ОВПБ/ЕПБО скорее всего будет происходить в формате постоянного структурированного сотрудничества, т.е. без участия всех 27 стран ЕС. В целом проведенные реформы дают шанс на то, что внешняя политика ЕС станет если не единой, то более согласованной, что при прочих равных условиях будет способствовать усилению роли ЕС в мире.

В то же время Лиссабонский договор представляет собой шаг назад по сравнению с Конституцией ЕС. Целый ряд существенных положений исключен или обставлен серьезными оговорками. Некоторые из них представлены автором в приведенной ниже таблице.

¹ Ныне существующие делегации Еврокомиссии преобразуются в посольства.

Шаг вперед, два шага назад

Элементы реформы	Конституция ЕС (проект Конвента)	Конституция ЕС (итоговый текст)	Лиссабонский договор
1	2	3	4
Структура учредительных договоров	Конституция заменяет Договоры о Сообществе и Союзе	Так же	ОТМЕНЕНО Сохраняются два договора; Лиссабонский договор вносит в них очередные поправки
«Государственная» символика и терминология	Вводится «государственная» символика и терминология	Так же	ОТМЕНЕНО
Состав Комиссии	Начиная с 2009 г.: 15 голосующих + 12 не голосующих	ОТЛОЖЕНО Начиная с 2014 г.: 18 (2/3 от числа государств-членов)	ОТМЕНЕНО Каждая страна имеет своего комиссара**
Выдвижение кандидатов в члены Комиссии	Государство-член - по 3 кандидата на одно место «своего» члена Комиссии	ОТМЕНЕНО Государство-член - по одному кандидату на одно место «своего» члена Комиссии	Так же
Квалифицированное большинство в Совете	Начиная с 2009 г.: 60% населения и 50% стран	ИЗМЕНЕНО Начиная с 2009 г.: 65% населения и 55% стран	ОТЛОЖЕНО Начиная с 2014 г.: 65% населения и 55% стран
Отлагательное меньшинство при голосовании (Янинский компромисс - 2)	Отсутствует*	ВВЕДЕНО - с 2009 г.: 75% от блокирующего меньшинства - с 2014 г. - отсутствует	УСИЛЕНО - с 2009 г.: 75% от блокирующего меньшинства; - с 2017 г.: 55% от блокирующего меньшинства
Число депутатов Европарламента**	Не более 736	УВЕЛИЧЕНО Не более 750	ЕЩЕ ЧУТЬ-ЧУТЬ УВЕЛИЧЕНО Не более 750 + Председатель

Продолжение табл.

1	2	3	4
Реформа нормативных актов ЕС	Введена новая система нормативных актов ЕС	Так же	ОТМЕНЕНО Сохраняется действующая система нормативных актов ЕС
Хартия основополагающих прав	Является частью Договора; имеет обязательный характер	Также	ИЗМЕНЕНО И ДИФФЕРЕНЦИРОВАНО - не является частью Договора; - имеет обязательный характер только для институтов ЕС; - исключения для Великобритании, Польши, Чехии

* Существовал с 1994 по 2004 г.

**Согласно Ниццкому договору - не более 700 при любом расширении.

*** Сокращение числа членов Комиссии отменено решением Европейского совета от 18-19 июня 2009 г. для того, чтобы обеспечить положительный итог второго референдума в Ирландии.

Остановимся лишь на наиболее значимых. Во-первых, на наш взгляд, главное достижение Конституции ЕС заключалось в ее символическом значении: в самом термине «конституция», в использовании «государственной» терминологии («европейский закон», «министр иностранных дел ЕС» и т.п.), в принятой символике (гимн, флаг и девиз ЕС). Все это должно было способствовать созданию (именно созданию, а не возникновению) у населения чувства европейской идентичности. Все это было тщательно вычищено из текста Лиссабонского договора. Даже невинная символика показалась нежелательной; лишь 16 стран ЕС были настолько привержены европейской идее, что в отдельной декларации заявили, что будут считать указанные гимн, флаг и девиз символами Европейского союза. Даже текст Хартии фундаментальных прав ис-

ключили из договоров, чтоб не проводить параллелей между ЕС и государством.

Во-вторых, в очередной раз сорвалась реформа Комиссии. Состав и порядок формирования Комиссии изначально был основан на сочетании двух элементов, принципиально важных для ее положения в системе институтов ЕС и для ее легитимности: в Комиссии участвует по крайней мере один представитель от каждого государства-члена¹; Комиссия является относительно небольшой группой людей, способных действовать коллегиально. В преддверии расширения стала очевидной невозможность сохранить оба эти принципа - настало время выбирать между национальными интересами и эффективностью. Реформирование Комиссии стояло в повестке дни и Амстердама, и Ниццы, и Конвента. Очевидная необходимость отказа от принципа «каждая страна должна иметь своего комиссара» воспринимается чрезвычайно болезненно, поскольку возникает чувствительный для новых и для многих старых государств-членов вопрос о равноправии и представительстве малых государств. Кроме того, собственный комиссар - это если не лоббист национальных интересов, то по крайней мере канал получения инсайдерской информации

О «болезненности» этого вопроса говорит хотя бы тот факт, что в Лиссабонском договоре не удалось согласовать реформу Комиссии; в тексте говорится лишь об обязательстве к 2014 г. сократить ее состав и выработать систему ротации комиссаров. Но уже после подписания договора, для того чтобы обеспечить его ратификацию в Ирландии, от реформы Комиссии пришлось отказаться. Одна страна - один комиссар; принцип равного представительства опять получил приоритет над соображениями эффективности.

В-третьих, голосование квалифицированным большинством в Совете министров ограничено введением новой версии знаменитого Янинского компромисса. Если против решения выступает определенное число государств, то голосование не проводится, а переговоры продолжают еще какое-то разумное время. Это дает возможность нескольким странам ЕС замедлить принятие решения, даже если эти страны не составляют блокирующего меньшинства.

¹ Кстати, против этого еще при создании ЕОУС резко выступал Жан Монне, но тогда возобладали национальные интересы.

Наконец, в отличие от Конституции ЕС, в тексте Лиссабонского договора отсутствует давно признанный юристами принцип верховенства права ЕС. Максимум, на что согласились евроскептики, это упомянуть его в отдельной декларации, да и то в весьма нечеткой формулировке: «согласно сформировавшемуся прецедентному праву Суда ЕС, договоры и право, принятое Союзом на основе договоров, имеют приоритет над правом государств-членов на условиях, установленных названным прецедентным правом».

К тому же следует упомянуть два важных случая, в которых Лиссабонский договор сделал шаг назад не в сравнении с Конституцией ЕС, а по отношению к существующему *status quo*. Впервые была предусмотрена возможность не только передачи Евросоюзу новых компетенций, но и возврата полномочий на национальный уровень. А из фундамента Единого внутреннего рынка (ЕВР) исчез один из его краеугольных камней: из перечня целей ЕС была исключена свобода конкуренции. Учитывая телеологический характер толкования договоров, который практикует Суд ЕС, эта «хирургическая» операция может не только поставить под сомнение прогресс в «достройке» ЕВР, но и способна размыть уже сложившиеся правила.

Долгосрочные последствия

Уже в ходе переговоров по Конституции ЕС государства-члены стремились преимущественно к тому, чтобы не допустить углубления интеграционных процессов¹. Вообще «оборонительные» действия, т.е. меры по предотвращению углубления интеграции, получили широкое распространение в 1990-е годы. Можно упомянуть принципы subsidiarity и пропорциональности, законодательную технику минимальной гармонизации, различные формы дифференциации, подключение национальных парламентов к законодательному процессу ЕС и др. Все это и многое другое было в полной мере использовано при разработке Конституции. Систематизация полномочий ЕС, очевидно, преследовала цель остановить их расширение. Трансформация бывшей ст. 308 лишает

¹ Одно из немногих исключений - это общий консенсус о необходимости интенсифицировать ОВПБ/ЕПБО.

Суд ЕС возможности пользоваться теорией подразумеваемых полномочий. МПК-2003/04 не поддержала целый ряд прогрессивных новаций Конвента, таких как расширение ГКБ, предложения по реформе Комиссии, усиление бюджетных полномочий Европарламента (ЕП). Да и главный конфликт Конституции, связанный с реформой системы квалифицированного большинства, вызван желанием Испании и Польши отстоять свое влияние не при принятии решений, а при их блокировании¹.

Еще более активные «оборонительные» действия имели место в ходе подготовки Лиссабонского договора после провала референдумов 2005 г. В их числе: отказ от «государственной» риторики; отмена новой системы актов вторичного права; возврат к «полуобязательному» статусу Хартии фундаментальных прав; отказ от включения в текст договора положения о примате права ЕС и от проведения в обозримом будущем масштабной реформы Комиссии; отсрочка введения в действие «двойного большинства» в Совете; появление второго Янинского компромисса; многочисленные исключения из общих правил, которые буквально зубами вырывали для себя отдельные страны ЕС.

Даже Конституция ЕС не содержала такого количества положений, которые можно было бы считать прорывом. По большей части, этот документ констатировал *status quo*. К примеру, на заседании комитета Палаты общин Великобритании при обсуждении вопроса о проведении референдума по ратификации Конституции возобладало мнение о том, что «поскольку значительная часть (Конституции. - Н.К.) лишь подтверждает то, что содержится в предыдущих договорах...», проводить референдум нет необходимости [Birkinshaw, p. 65].

Поможет ли Лиссабонский договор обеспечить легитимность Евросоюза в глазах граждан, преодолеть так называемый демократический дефицит? никоим образом. Не случайно в процессе разработки договора действовал молчаливый консенсус - референду-

¹ Если не вдаваться в детали, то по Ниццкому договору Польше и Испании, чтобы заблокировать решение, достаточно иметь на своей стороне еще три-четыре государства, а по проекту Конвента им необходимо для этого еще десять союзников (в ЕС-27).

мов не проводить. И лишь Ирландия была вынуждена сделать это в соответствии с требованиями национальной Конституции.

Граждане по-прежнему ощущают себя неспособными влиять на деятельность Евросоюза, что порождает апатию и даже раздражение. Не случайно на выборы в Европарламент с каждым разом приходит все меньше и меньше избирателей. На последних выборах, проходивших летом 2009 г., явка составила всего лишь 43%. Откликаясь на результаты выборов 2004 г., член КЕС от Швеции Марго Валльстрём заявила, что итоги стали четким сигналом европейским политикам о том, что следует двигаться медленнее по пути европейской интеграции. Все чаще имеют место случаи, когда граждане, получив возможность высказаться на референдумах, дают отрицательные ответы на сформулированные в них вопросы. Причина этого явления заключается в смене поколений. Для пожилых жителей Западной Европы ЕС мог быть бюрократичным, недемократичным, автором множества правил, затрудняющих жизнь бизнесу, но они хорошо понимали, что главная заслуга Европейского союза состоит в устранении внутриевропейских противоречий, а стало быть, в предотвращении еще одной войны в Европе. Естественная смена поколений снизила притягательность и эффективность тезиса об интеграции как средстве предотвращения военных конфликтов в Европе. Исчезновение «советской угрозы» привело к исчезновению еще одного очень сильного мотива интеграции. Для нынешней молодежи мир в Европе, свобода пересечения границ, возможность учиться за рубежом и т.д. и т.п. - это естественное состояние, а вот недостатки Евросоюза никуда не исчезли. Общественная поддержка интеграции стала основываться не на ценностных критериях (идеал мира в Европе), а на прагматичной оценке эффективности ЕС, которая в глазах населения весьма невелика (см. рисунок).

Между тем именно Конституция могла бы стать прорывом не столько с точки зрения реального углубления интеграции, сколько с точки зрения создания европейской символики. Подготовленный еще в 1994 г. доклад Нэрмана Ф. Эрмана [Parlement Europeen] упоминал о необходимости *создания фикции государственного суверенитета Союза*. Конституция напоминала правительствам и гражданам государств-членов, что Европейский союз - это не только единый рынок, но и система политического управления, основан-

70

ная на общепризнанных ценностях и принципах. Вот почему так важно было само название «Конституция» и такое большое внимание было уделено Хартии об основных правах. Именно поэтому появилось малоэффективное, но эффективное положение о европейском референдуме, был произведен ряд стилистических поправок, и, например, безликий регламент, ни на йоту не изменившись, по сути, получил гордое наименование «европейский закон».



Источник: Le Temps. - 2007. - 22 mars.

**Рисунок.
Евросоюз - как это скучно!**

Наличие такого мощного символа «государственности» могло бы в значительной степени воздействовать на самосознание населения стран ЕС. До возникновения европейского демоса еще очень и очень далеко. А ведь только из осознания своего единства может вырасти солидарность, при наличии которой не страшно оказаться в меньшинстве при принятии решений и не жаль отдавать деньги в региональные фонды, зная, что они будут потрачены на благо другой страны. Современное общественное сознание ми-

71

фологизировано не меньше, чем две тысячи лет назад. И если бы европейцам пришлось часто повторять слово «конституция», то не исключено, что лет через двадцать-тридцать средний европеец считал бы Европейский союз государством, а себя - сначала европейцем, а потом французом, бельгийцем или чехом. Но все получилось наоборот - провал Конституции дал евроскептикам возможность, опираясь на волю народа, убрать из текста все, что хоть как-то ассоциировалось с квазигосударственной природой ЕС.

Лиссабонский договор, формально сохраняя принцип институционального баланса влияния между наднациональными и межправительственными элементами, сдвигает баланс влияния в пользу межправительственных институтов: Европейского совета и Совета министров. Введение поста председателя Европейского совета; введение поста Высокого представителя по иностранным делам и политике безопасности, хотя и имеющего двойную подчиненность, но ощутимо сильнее связанного с Европейским советом; подчинение этому Высокому представителю службы внешних сношений, что фактически привело к выводу из структуры Комиссии подразделений, ранее подчиненных комиссару по внешним связям - лишь некоторые примеры этой тенденции. В начале 2008 г. М. Дуган отмечал: «Если государства-члены почувствуют, что этот тектонический сдвиг (в пользу межправительственных институтов. - *Н.К.*) действительно произошел, то, рассматривая межинституциональный баланс Союза, который основывается не только на первичном праве договоров, но и на сложившейся институциональной практике, мы будем вынуждены принять во внимание возрождение межправительственного влияния на процессы функционирования Союза» [Dougan, p. 697-698].

Полагаю, что этот «тектонический сдвиг» не только произошел, но и уже осознан всеми политическими акторами.

Станет ли Евросоюз более эффективным? В определенной степени да, но повысится эффективность и оперативность решения текущих, тактических задач. Однако ЕС не получает практически никаких новых полномочий, скорее наоборот. Помимо текста Лиссабонского договора и писаных правил функционирования ЕС чрезвычайно важно ощущение общности судьбы, дух солидарности, который, как смазка в колесах бюрократического механизма, помогает объединить разнородные интересы 27 стран. Но именно

этот дух солидарности в ходе переговоров 2003-2009 гг. пал жертвой национальных эгоизмов.

Достаточно вспомнить о том, как с почти неприкрытой радостью многие страны ЕС воспользовались провалом референдумов 2005 г., чтобы вычеркнуть из Лиссабонского договора те положения, с которыми они согласились на волне «конституционного энтузиазма»! И в этом «растаскивании» достижений Конституции приняли участие не только традиционные евроскептики (Великобритания, Польша, Чехия), не только правительства тех стран, которым нужно было показать своим избирателям, что их требования воплощаются в жизнь (Франция, Ирландия), но и подавляющее большинство стран ЕС. Переговорщики заботились прежде всего не о будущей эффективности Евросоюза, а о сохранении влияния своих стран (распределение мест в Европарламенте, правила голосования в Совете, наличие национальных представителей на ключевых постах) и о сохранении свободы рук в жизненно важных для каждой конкретной страны сферах политики (сохранение права «вето»).

Эрозия солидарности очевидна. Не случайно в последнее десятилетие в ЕС все чаще высказывается мысль о необходимости осуществления так называемой «дифференцированной интеграции». Пусть те, считают ее сторонники, кто хочет и готов, объединяются теснее и создают «твердое ядро» ЕС, а прочие остаются на периферии. Об этом неоднократно говорили лидеры ведущих стран ЕС: Н. Саркози, А. Меркель, Р. Проди и многие другие. Чаще всего речь идет о создании «авангарда» в сфере юстиции и внешней политики, о более тесной координации экономической политики. Более того, в том же Лиссабонском договоре уже прописаны механизмы, которые определяют порядок создания «твердого ядра». Возможно, очень скоро мы увидим то, что С. Коллиньон образно назвал «зданием политического союза (ядра) в саду политического союза (периферии)» [Collignon, p. 153]. Но это означает отказ от базового принципа европейской интеграции - совместного движения к общим целям. Для реализации этого принципа Евросоюз стал слишком велик и слишком разнороден. То, что было возможно в формате шести и даже 15 стран, стало практически невозможным в формате 27 государств.

Еще один факт вызывает определенную тревогу. В Евросоюзе появилось слишком много «больших начальников»: президент Еврокомиссии, председатель Европейского совета, Высокий представитель по иностранным делам и политике безопасности, лидер государства-председателя (возможно, в этом перечне следует упомянуть и председателя Европарламента). В условиях не очень четкого распределения полномочий чрезмерно возрастет роль личных отношений между лидерами, а сложившиеся практики взаимодействия институтов могут отойти на второй план. Такой поворот событий не только создал бы угрозу для стабильности развития ЕС (ведь лидеры приходят и уходят), но и осложнил бы функцию «накопления опыта», которую Ж. Монне считал ключевой задачей институтов.

Даст ли Лиссабонский договор Евросоюзу возможности играть более важную роль на мировой арене? В определенной степени, да. Новые структуры и механизмы позволят более эффективно и последовательно исполнять принятые решения. Но само принятие решений по-прежнему требует единогласия. А ведь именно в вопросах внешней политики странам ЕС особенно трудно достичь единогласия. Заметим, что на роль «внешнеполитического лица» Евросоюза не случайно был выдвинут премьер-министр Бельгии Херман ван Ромпей. Он хотя и малоизвестен на международной арене, зато пользуется славой мастера компромиссов. В Бельгии, где между общинами фламандцев и валлонов имеются серьезные разногласия, политик просто обязан владеть этим мастерством. Его назначение означает, что основной функцией Председателя Европейского совета будет не внешнеполитическая деятельность, а гармонизация позиций стран ЕС.

Сегодня Евросоюзу, как никогда, необходимы усиление солидарности и готовности поступаться национальными интересами в пользу общеевропейских, более эффективная и гибкая система управления, активная экономическая политика и повышенное внимание к выравниванию уровней экономического развития. Причем без убедительной легитимизации ЕС будет не в состоянии проводить активную политику. Поможет ли Лиссабонский договор добиться этого? В принципе, сам текст Лиссабонского договора неплох; он содержит целый ряд нововведений, которые позволят сделать Евросоюз более эффективной организацией. Однако провал

Конституции ЕС имеет принципиально более важное значение. За четыре года, прошедших с референдумов 2005 г. до вступления в силу Лиссабонского договора, дух европейского единства значительно ослаб и перспективы развития Евросоюза стали несколько туманными. У населения в ряде стран заметны апатия и даже откровенный скепсис, проявились многочисленные, вроде бы уже преодоленные ранее противоречия стратегического характера между странами-членами. Один лишь резкий рост числа исключений, выдвинутых теми или иными странам, говорит о многом. Если бы Лиссабонский договор был подписан в 2004 г., по итогам работы Конвента, политики и эксперты приветствовали бы его как очередной решительный шаг на пути интеграции. А сегодня Лиссабонский договор стал свидетельством непреодоленных противоречий и заставляет задуматься о стагнации интеграционных процессов.

Премьер-министр Бельгии Ги Верхофстадт в начале нынешнего столетия напомнил европейцам слова Ж. Делора, сравнивавшего Европейский союз с велосипедом, который упадет, если не будет двигаться вперед [Верхофстадт]. Сегодня этот велосипед почти остановился.

Литература

- Верхофстадт Г. Наше видение будущего: Евросоюз подобен велосипеду - если он не движется вперед, то падает // НГ - Дипкуррьер. - М., 2010. - № 10(30). - Mode of access: http://world.ng.ru/europe/2000-11-09/5_future.html
- Кавешников Н.Ю. Конституция Европейского союза: Неопознанный политический объект приближается // Космополис. - М, 2004/2005. - Зима № 4(10). - С. 33-52.
- Шемятенков В.Г. Европейская интеграция. - Москва, 2003. - 398 с.
- Энтин М. На пути к Конституции Евросоюза // Современная Европа. - М., 2004. - № 3. - С. 23-40.
- Birkinshaw P. A Constitution for the European Union? A Letter from Home // European Public Law. - 2004. - Vol. 10, Issue 1. - P. 57-84.
- Collignon S. Vive la Republique Europeenne. - P., 2004. - 216 p.
- Dougan M. The Treaty of Lisbon 2007: Winning minds, not hearts // Common Market law review. - 2008. - Vol. 45, Issue 3. - P. 617-703.

European Council (2001). Laeken Declaration on the Future of the European Union, Laeken, 14 and 15 December 2001. - Mode of access: <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2002/rp02-014.pdf>

European Council, Presidency conclusions, Brussels, 18/19 June 2009. Annex 1. Decision of the Heads of State or Government of the 27 Member States of the EU, meeting within the European Council, on the concerns of the Irish people on the Treaty of Lisbon. - Mode of access: [http://www.brussels-european-council-18-19-june-2009-presidency-decisions \[1\].pdf](http://www.brussels-european-council-18-19-june-2009-presidency-decisions [1].pdf)

Giscard d'Estaing V. Declaration du President Giscard d'Estaing a la presse a Tissue de la reunion des chefs de gouvernement de la Communaute europeenne a Paris, 10 decembre 1974. - Mode of access: <http://www.ena.lu/declaration-valery-giscard-estaing-issue-sommet-paris-10-decembre-1974-020005710.html>

Nuffel P.van. The Constitutional Issues on the IGC 2000 Agenda // EU Enlargement. The Constitutional Impact at EU and National Level / Ed. by Kellermann A. E., Zwaan J. W. de, Czuczai J. - Hague, 2001. - P. 382-398.

Parlement Europeen. Deuxieme rapport de la commission institutionnelle sur la constitution de l'Union europeenne, 9 fevrier 1994. - Mode of access: http://www.ena.lu/rapport_commission_institutionnelle_constitution_union_europeenne_fevrier_1994-1-17925.pdf

Rufino F. MEPs divided on future of EU constitution. - Mode of access: <http://www.euobserver.com/9/19258?print=1>

Weiler J. Europe 2000 - The Constitutional Agenda // EU Enlargement. The Constitutional Impact at EU and National Level / Ed. by Kellermann A.E., Zwaan J.W. de, Czuczai J. - The Hague, Asser Press, 2001. - P. 11-27.