

ЛИССАБОНСКИЙ ДОГОВОР В СИСТЕМЕ ИСТОЧНИКОВ ПРАВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

© 2015 г. Елена Михайловна Дерябина¹

Аннотация: в статье рассматриваются особенности Лиссабонского договора и его значение в системе источников права Европейского Союза. Сравниваются функции Лиссабонского договора и Договора, устанавливающего Конституцию для Европы, а также институциональные изменения, привнесенные Лиссабонским договором в Евросоюз.

Annotation: in article features of Lisbon Treaty and its role in the system of sources of law of the European Union. Compares the features of the Lisbon Treaty and of the Treaty establishing a Constitution for Europe. Also analyzes the institutional changes introduced by Lisbon Treaty in EU.

Ключевые слова: Европейский Союз, договорные акты, Лиссабонский договор, конституция, институты Евросоюза, учредительные договоры, модернизация, правосубъектность.

Key words: The European Union, the Treaty of acts, the Lisbon Treaty, the Constitution, the institutions of the European Union, Foundation agreements, modernization, legal personality.

1. Лиссабонский договор, получивший название от имени столицы Португалии г. Лиссабона, где он был подписан главами правительств и государств – членов Европейского Союза 13 декабря 2007 г., вступил в силу только через два года – 1 декабря 2009 г. и действует в качестве *своего рода Конституции Евросоюза* по сей день².

Задержка со вступлением в юридическую силу данного основополагающего конституционно-правового акта объясняется, с одной стороны, необходимостью проведения повторного референдума в октябре 2009 г. в Ирландии, связанного с ратификацией, поскольку первый референдум, проводившийся в июне 2008 г., окончился неудачей, а с другой – по факту подписания этого акта президентом Чехии³.

Несмотря на то что в соответствии с предписанием действующего законодательства данный Договор – “Конституция” Евросоюза был ратифицирован Высокими договаривающимися сторонами (High Contracting Parties) – государствами-членами в строгом соответствии “с конституционными

требованиями”⁴ каждого из них, тем не менее, вновь принятый конституционный акт по форме и содержанию имеет мало общего с национальными конституциями и с утвердившимся о них представлением.

По сравнению с подавляющим большинством национальных конституций, оформленных в виде единого текста, Лиссабонский договор – Конституция Евросоюза, как констатируют исследователи, представлен текстами двух имеющих одинаковую юридическую силу договорных актов, а именно: Договором о Европейском Союзе (Treaty on European Union) и Договором о функционировании Европейского Союза (Treaty on the Function in of the European Union)⁵.

После неудачи с принятием в 2004 г. Договора, устанавливающего Конституцию для Европы, Лиссабонский договор, по справедливому замечанию авторов, стал воплощением, а точнее – средством проведения конституционной реформы “с помощью поправок в действующие учредительные документы ЕС” путем “модернизации учредительных документов “старого” Европейского Союза”⁶.

¹ Доцент кафедры теории и истории государства и права юридического факультета МГОУ, кандидат юридических наук.

² Подробнее об этом см.: Piris J. The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis. Cambridge, 2010; Laursen F. (ed). The making of the EU's Lisbon Treaty: The Role of the Member States. London, 2013; etc.

³ См.: Laursen F. (ed.). The EU's Lisbon Treaty. Institutional Choices and implementation. London, 2012. P. 3.

⁴ European Basic Treaties. Treaty of European Union. Treaty on the Functioning of the EU. Charter of Fundamental Rights of the EU. Treaty of Lisbon. L., 2010. P. 172.

⁵ Chalmers D., Monti G. European Union Text and Materials. Updating Supplement. Cambridge, 2008. P. 6, 7.

⁶ Европейский Союз. Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / Отв. ред. С.Ю. Кашкин. М., 2008. С. 29.

Помимо текстов “модернизированных” учредительных договоров Евросоюза Лиссабонский договор “сопровождается” также рядом старых “модернизированных” и новых протоколов и приложений в виде Протокола об уставе Европейского инвестиционного банка, Протокола о привилегиях и иммунитетах Европейского Союза, Протокола о применении принципов субсидиарности и пропорциональности, Протокола о применении совместной компетенции, Положения, касающегося Европейского парламента, и др.⁷

Протоколы к Лиссабонскому договору, так же как и к любому иному учредительному договору акту Европейского Союза, согласно правовой теории и сложившейся юридической практике обладают такой же юридической силой, как и сами договоры. В них, как правило, отражается особая позиция государства – члена Евросоюза по тем или иным вопросам или же уточняются и более детально излагаются отдельные статьи и положения учредительного договора. С принятием Лиссабонского договора соответствующие изменения были внесены (“в редакции Лиссабонского договора”) не только в существующие договорные акты Евросоюза, но и во все “сопровождающие” и дополняющие их протоколы. Об этом прямо говорится в Заключительных положениях Лиссабонского договора, согласно которым все положения, содержащиеся в Протоколе № 1 к этому Договору, полностью распространяются на содержание протоколов, “дополняющих Договор о Европейском Союзе, Договор, учреждающий Европейское сообщество, и (или) Договор, учреждающий Европейское сообщество по атомной энергии”⁸.

2. Определяя *юридическую природу и характер Лиссабонского договора и сравнивая его с несостоявшимся Договором, устанавливающим Конституцию для Европы 2004 г.*, аналитики в большинстве своем сходятся на том, что в основе своей данный акт является, несмотря на его особенности, конституционным актом. “Лиссабонский договор, подписанный главами государств и правительств 27 государств-членов 13 декабря 2007 г., – подчеркивают исследователи, – вобрал в себя все наиболее важные элементы конституционного договора, отбросив в сторону все его

второстепенные по своей значимости положения и элементы государственной символики”⁹.

Лиссабонский договор, “модернизовавший” все предшествовавшие ему договорные акты Европейского Союза, констатируют аналитики, по своей форме хотя и не является в прямом смысле конституцией, но, тем не менее, он содержит в себе значительные элементы конституционного характера. “Это как бы предконституция наднационального типа, которой еще требуется немало времени, чтобы когда-нибудь “дозреть” до конституции надгосударственного типа”¹⁰.

Какие элементы конституционного характера содержатся в Лиссабонском договоре? И что общего у него с “Договором, устанавливающим Конституцию для Европы”?

Отвечая на эти и им подобные вопросы *в сравнительном плане*, следует обратить внимание прежде всего на то, что Лиссабонский договор, подобно Договору, устанавливающему Конституцию для Европы: а) определяет и закрепляет основы *общественного, политического и экономического строя* Европейского Союза; б) определяет *конституционно-правовой статус Европейского Союза и характер его отношений* с государствами-членами, а также с третьими сторонами; в) устанавливает *компетенцию* Европейского Союза и образующих его государств-членов; г) закрепляет *принципы организации и деятельности* Союза в целом, а также его органов и институтов, так же как принцип гласности, “*лояльного сотрудничества Союза и государств-членов*”, “*принцип наделяния компетенцией*”, принцип пропорциональности, принцип субсидиарности и др.¹¹; д) утверждает *структуру* механизма власти и управления в Европейском Союзе, а также полномочия союзных органов законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти; е) определяет принципы и характер взаимоотношений органов законодательной, исполнительной и контрольной власти; ё) определяет “*политику в отношении пограничного контроля, предоставления убежища и иммиграции*”. Развивая эту политику, Евросоюз согласно действующему законодательству стремится к “обеспечению отсутствия любого контроля” при пересечении лицами “независимо от их национального гражданства” внутренних границ Евросоюза и, наоборот, “к обеспечению проведе-

⁹ Moussis N. Access to European Union. Law, Economics, Policies. L., 2011. P. 24.

¹⁰ Европейский Союз. Основопологающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. С. 35.

¹¹ Piris J. Op. cit.; Laursen F. (ed). The EU's Lisbon Treaty: Institutional Choices and implementation.

⁷ European Basic Treaties. Treaty of European Union. Treaty on the Functioning of the EU. Charter of Fundamental Rights of the EU. Treaty of Lisbon. L., 2010. P. 179 – 194.

⁸ Ibid. P. 171.

ния контроля” и “эффективного наблюдения” в отношении лиц, пересекающих внешние границы Европейского Союза. В конечном счете Евросоюз, развивая данную политику, стремится “постепенно ввести в действие интегрированную систему управления внешними границами”; ж) устанавливает и поддерживает *единое гражданство Европейского Союза*, статус которого, как отмечают исследователи, “был автоматически распространен на граждан всех его государств-членов”¹²; з) *защищает права и свободы граждан*, включая свободу передвижения по территории Союза, право избирать и быть избранными в Европейский парламент и представительные органы государств-членов, на территории которых граждане Евросоюза проживают, право подачи петиций в Европарламент, право на получение доступа к информации и документам институтов, органов и учреждений Евросоюза и др.¹³; и) *определяет общие положения и принципы внешнеполитической деятельности Союза*, определяет и проводит в соответствии с действующим законодательством “общую политику и мероприятия”. Деятельность Евросоюза на международной арене, говорится в Договоре о Европейском Союзе, “модернизированном” с помощью Лиссабонского договора, “осуществляется, исходя из принципов, которые руководили его созданием, развитием и расширением и которые Союз стремится продвигать в остальном мире: демократия, правовое государство, всеобщность и неделимость прав человека и основных свобод, уважение человеческого достоинства, принципы равенства и солидарности, соблюдение принципов Устава Организации Объединенных Наций и международного права”¹⁴.

Определяя и проводя “общую политику и мероприятия” на международном уровне, *Европейский Союз преследуют такие цели*, как: *защита “своих ценностей и основополагающих интересов”*, а также “своей целостности, независимости и безопасности”; *“поощрение интеграции всех стран в мировую экономику”*, в том числе за счет “постепенной отмены препятствий международной торговле”; *содействие выработке международных мер по сохранению и улучшению качества окружающей среды и “надежному управлению мировыми природными ресурсами”* для обеспе-

чения устойчивого развития; улучшение международной системы, основанной на “усиленном многостороннем сотрудничестве и хорошем глобальном управлении” и др.¹⁵

Акцентируя внимание на общности Лиссабонского договора с Договором, устанавливающим Конституцию для Европы, зачастую именуемым зарубежными авторами Европейской конституцией¹⁶, исследователи не без оснований указывают на то, что он, наподобие своего предшественника, “официально закрепляет ценности, институты и основополагающие принципы конституционного строя”, а также основы надгосударственного правового регулирования общественных отношений на территории Евросоюза, “стремится усилить господство права, борьбу с преступностью и защите границ и интересов Союза от посягательств извне”¹⁷.

3. При рассмотрении Лиссабонского договора в системе источников права в сравнительном плане по отношению к Договору, устанавливающему Конституцию для Европы, весьма важным представляется выявлять у него не только общее со своим предшественником, но и его особенности.

Эти особенности – своего рода “новеллы” Лиссабонского договора заключаются, судя по его форме и содержанию, в следующем.

Во-первых, в том, что в содержании Лиссабонского договора по сравнению с Договором, устанавливающим Конституцию для Европы, отсутствуют *какие бы то ни было внешние признаки-символы государства или государственности* в виде гимна, флага, девиза и пр. Даже сам термин “Конституция”, который был в предшествующем договоре, под давлением евро-скептиков, опасавшихся “трансформации” Евросоюза как наднационального образования в супергосударство, не нашел места в терминологическом арсенале Лиссабонского договора¹⁸.

В Договоре особо подчеркивается, что в процессе развития Европейского Союза речь идет не более чем об очередном этапе его эволюции. Настоящий Договор, утверждается при этом, “знаменует собой новый этап в процессе создания все более сплоченного союза народов Европы, в котором принятие решений осуществляется при

¹² Европейский Союз. Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. С. 85, 86.

¹³ Eriksen E., Joerges Ch. and Rodi F. Law, democracy and solidarity in a Post-national Union: the unsettled political order of Europe. N.Y., 2008.

¹⁴ Договор о Европейском Союзе. Ст. 21, п. 1 // Европейский Союз. Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. С. 188.

¹⁵ Там же. Ст. 21, п. 2.

¹⁶ См.: Craig P. The Lisbon Treaty. Law, Politics and Treaty Reform. Oxford, 2010.

¹⁷ См.: Европейский Союз. Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. С. 35.

¹⁸ См.: Moussis N. Access to European Union. Law, Economics, Policies. L., 2011. P. 24.

как можно более полном соблюдении принципа гласности и в максимально возможной степени приближения к гражданам¹⁹.

Во-вторых, в том, что, как было уже отмечено, Лиссабонский договор, в отличие от Договора, устанавливающего Конституцию для Европы, *облекается не в единый текст* – “единую документальную структуру”²⁰, а в тексты двух договорных актов – в текст Договора о европейском Союзе и в текст Договора о функционировании Европейского Союза.

Констатируя данный факт, исследователи подчеркивают, что Лиссабонский договор, в отличие от других договоров, представляет собой не один, а “совокупность актов, обладающих высшей юридической силой в рамках иерархии сложившейся в Европейском Союзе особой правовой системы”²¹.

В-третьих, в том, что Евросоюз благодаря Лиссабонскому договору стал *обладателем правосубъектности*. Это означает, что в своей правотворческой деятельности, равно как и на международной арене, при заключении договоров с третьими странами или международными организациями Европейский Союз выступает как единое надгосударственное образование. Правосубъектность Евросоюза проявляется также и в других сферах его деятельности и возникающих при этом правоотношениях²².

Наряду с Евросоюзом правосубъектностью обладают также и его различные ведомства, именуемые *учреждениями*. Среди них: Европейское полицейское ведомство – Европол, Ведомство по гармонизации внутреннего рынка, Европейское агентство по улучшению условий труда, Европейское агентство по морской и воздушной безопасности, европейский инвестиционный банк, Европейский центральный банк, который, обладая “независимостью при осуществлении своих полномочий и при управлении своими финансами”, имеет исключительное право “санкционировать эмиссию евро” и др.

Относительно правосубъектности учреждений следует заметить, что она проявляется, с одной стороны, в формально-юридической обособленности их от Евросоюза, а с другой – в наличии у них права как юридических лиц самостоятельно заключать различные юридически значимые соглашения друг с другом, в случае необходимости – с международными институтами, а также с третьими странами, которые, однако, нуждаются в последующем одобрении соответствующими институтами Евросоюза²³.

В-четвертых, в том, что согласно Лиссабонскому договору договорные акты Европейского Союза, в том числе те, которые *касаются его компетенции*, могут быть изменены и пересмотрены *с помощью как обычной, так и упрощенной процедуры*.

Правительство любого государства-члена, Европейский парламент и комиссия, говорится в связи с этим в Договоре о Европейском Союзе (ст. 48), “могут выносить в Совет проекты, направленные на пересмотр Договоров”. Эти проекты “могут быть направлены в том числе на расширение или на сокращение компетенции, представленной Союзу в Договорах”. Данные проекты затем передаются Советом Европейскому совету и служат предметом уведомления национальных парламентов”²⁴.

Обычная процедура пересмотра договорных актов Европейского Союза распространяется на договоры, касающиеся “ассоциации с заморскими странами и территориями”, “внешнеполитической деятельности Союза”, “институциональных и финансовых положений”, а также ряда других положений и направлений его политики в сфере окружающей среды.

Эта политика закрепляется в Договоре о функционировании Европейского Союза (ст. 191) – составной части Лиссабонского договора, “стремится к достижению высокого уровня” охраны этой среды “с учетом разнообразия ситуаций в различных регионах Союза”. Она строится на таких принципах, как “принципы предосторожности и профилактических действий”, принцип устранения ущерба окружающей среде “путем обращения прежде всего к его источнику” и принцип, согласно которому “загрязнитель платит”.

Основными целями этой политики Союза в сфере окружающей среды являются: а) сохранение, защита и улучшение качества этой среды, охрана здоровья людей, “осмотрительное и рациональное

¹⁹ См.: Договор о Европейском Союзе. Ст. 1.

²⁰ Koeck H., Karollus M. (eds). Preparing the European Union for the future? Necessary revisions of primary law after the non-ratification of the treaty establishing a constitution for Europe. Vienna, 2008. P. 393.

²¹ Европейский Союз. Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. С. 35.

²² См.: Chalmers D., Monti G. European Union Text and Materials. Updating Supplement. Cambridge, 2008; Rodrigues M. (ed.). Europe, Globalization and the Lisbon Agenda. Cheltenham, 2009; Laursen F. (ed.). The EU's Lisbon Treaty. Institutional Choices and implementation.

²³ См.: Moussis N. Op. cit. P. 25.

²⁴ Договор о Европейском Союзе. Ст. 48, п. 2.

использование природных ресурсов”, содействие на международной арене мерам, направленным на решение “региональных или глобальных проблем окружающей среды, и в частности борьбу с изменением климата”²⁵.

Что же касается *упрощенной процедуры пересмотра* договоров Европейского Союза, то она согласно Лиссабонскому договору может быть использована “правительством любого государства-члена, европейским парламентом или Комиссией”, которые могут вносить в Европейский совет проекты, направленные на пересмотр всех или отдельных положений *только третьей части* Договора о функционировании Европейского Союза.

Она именуется внутренней политикой и деятельностью Союза и содержит в себе такие разделы, как внутренний рынок; свободное передвижение товаров, лиц и услуг; сельское хозяйство и рыболовство; транспорт; общие правила о конкуренции, налогообложении и сближении законодательства; экономическая и денежная политика; занятость; социальная политика; образование, профессиональное обучение, молодежь и спорт; культура и здравоохранение; промышленность; гражданская оборона и административное сотрудничество и др.²⁶

В-пятых, в том, что, как отмечают исследователи, Лиссабонский договор “*параллельно с усилением роли и значения Европейского парламента*” изменил также его состав применительно к новым обстоятельствам, связанным с расширением самого Европейского Союза²⁷.

В соответствии с “модернизированным” Договором о Европейском Союзе (ст. 14) Европарламент состоит из “представителей граждан Союза”, не превышающих в количественном отношении “семисот пятидесяти плюс Председатель”. Представительство граждан обеспечивается в соответствии с методом “убывающей пропорциональности при минимальном пороге в шесть членов на государство-член”. Кроме того, Договором устанавливается, что “ни одному из государств-членов не может выделяться более девяти мест”.

В таком составе Европейский парламент совместно с Советом осуществляет две основные

функции – законодательную и бюджетную. Кроме того, согласно условиям, предусмотренным Лиссабонским договором и другими договорными актами, он осуществляет также “функцию политического контроля и консультативную функцию”²⁸.

В-шестых, в том, что Лиссабонским договором были внесены *значительные коррективы в правовой статус Европейского совета*, членами которого являются главы государств – членов Европейского Союза и правительств в республиках и монархиях (Великобритании, Швеции, Испании и др.).

Будучи весьма важной составной частью механизма управления Евросоюзом, определяющим основные, стратегические цели, задачи и интересы данного надгосударственного объединения, Европейский совет до принятия Лиссабонского договора, тем не менее, несмотря на свою значимость, юридически рассматривался не иначе, как орган Евросоюза. С юридической точки зрения, укоренившейся в теории и практике Евросоюза, это означало помимо всего прочего, что решения Европейского совета, оформлявшиеся в виде “*заключений*” (conclusions) оказывая огромное *политическое влияние* на процесс развития и повседневной жизнедеятельности Союза, не имели, вместе с тем, никакой юридической силы²⁹.

С принятием Лиссабонского договора Европейский совет “поменял” *статус органа* Евросоюза на *статус его института* и стал вместе с Европарламентом, Еврокомиссией, Судом Европейского Союза и другими институтами одной из важнейших составных частей “институционального механизма данного надгосударственного образования, который призван согласно Договору о Европейском Союзе (ст. 13) “проводить в жизнь его ценности, осуществлять его цели, служить его интересам, интересам его граждан и государств-членов, а также обеспечивать последовательность, эффективность и преемственность его политики и его действий”³⁰.

Рассматривая формально-юридический характер изменения статуса Европейского совета, исследователи не без оснований указывают прежде всего на то, что признание Европейского совета институтом Евросоюза “*послужило предпосылкой для наделения его полномочиями издавать правовые акты Союза в форме решений*”, кото-

²⁵ Договор о функционировании Европейского Союза. Ст. 191, п. 1, 2 // Европейский Союз. Основопологающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. С. 311.

²⁶ См.: там же. Ст. 26–197.

²⁷ См.: Moussis N. Op. cit. P. 25.

²⁸ Договор о Европейском Союзе. Ст. 14, п. 1, 2.

²⁹ См.: Craig P. The Lisbon Treaty. Law, Politics and Treaty Reform. Oxford, 2010. P. 247–271.

³⁰ Договоры о Европейском Союзе. Ст. 13, п. 1.

рые имеют обязательную юридическую силу, “но не должны быть направлены на унификацию или гармонизацию национального права государств-членов”, в отличие от таких правовых актов, как регламенты и директивы Союза³¹.

В-седьмых, в том, что Лиссабонский договор внёс в Совет Европейского Союза определённые функциональные и иные изменения и, соответственно, расширил сферы распространения и применения его компетенции.

Говоря об этом, следует заметить, что, в отличие от Европейского совета, политическая и иная деятельность которого имеет *стратегический характер*, функционирование Совета Европейского Союза носит преимущественно повседневный, *тактический характер*.

В соответствии с Договором о Европейском Союзе (ст. 16) на Европейский совет “совместно с Европейским парламентом” возлагаются такие функции, как законодательная и бюджетная. Кроме того, согласно условиям, предусмотренным этим Договором, Европейский совет осуществляет функцию “определения политики и координационную функцию”³².

В процессе реализации данных весьма важных и масштабных функций Европейский совет затрагивает в той или иной мере фактически все сферы деятельности и компетенции Европейского Союза³³. И это не случайно, поскольку в его состав входят в зависимости от характера обсуждаемых вопросов министры государств-членов самых разных направлений. Согласно Договору (п. 1, 2 ст. 16) в состав Совета входят “по одному представителю от каждого государства-члена на *министерском уровне*, уполномоченному создавать обязательства для правительства государства-члена, которое он представляет, и осуществлять право голоса”.

Все заседания Европейского совета проводятся в разных составах министров- “формациях”, перечень которых утверждается самим Советом. В числе таких “формаций” выделяются следующие: *Совет по общим вопросам*, который обеспечивает “согласованный характер работы различных формаций Совета”. Во взаимодействии с Председателем Европейского совета и с комиссией он осуществляет подготовку заседаний Европейского совета и “обеспечивает наблюдение за

выполнением принимаемых на них решений”; *Совет по иностранным делам*, который разрабатывает внешнеполитические мероприятия, “исходя из стратегических направлений, установленных Европейским советом, и обеспечивает последовательность действий Союза”³⁴; *Совет по вопросам правосудия и внутренних дел*, который рассматривает вопросы в составе министров внутренних дел и (или) министров юстиции и др.

Решения Европейского совета по общему правилу принимаются *квалифицированным большинством*, если иное не предусматривается договорными актами, а именно: если Договором о Европейском Союзе, Договором об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии не предусматривается необходимость принятия Европейским советом решений *единогласно или же простым большинством*.

В связи с решением Европейского Союза, с усложнением отношений между большими и малыми государствами – членами Евросоюза, а также в силу иных причин возникла политико-практическая необходимость уточнения порядка голосования в Европейском совете, именуемого “квалифицированным большинством”.

При этом после вступления в силу Лиссабонского договора устанавливаются особым к нему Протоколом так называемые “переходные положения об определении квалифицированного большинства”. Эти положения “подлежат применению до 31 октября 2014 г. включительно”, а затем в “модифицированном” виде они будут применяться в период между 1 ноября 2014 г. и 31 марта 2017 г.

Согласно Договору о Европейском Союзе (п. 4 ст. 16) с 1 ноября 2014 г. квалифицированное большинство будет определяться “как не менее 55% членов Совета, включая, как минимум, пятнадцать из них, представляющих государства-члены, в которых сосредоточено не менее 65% населения Союза”³⁵.

Кроме названных особенностей Лиссабонского договора, проявляющихся в сравнительном плане с Договором, устанавливающим Конституцию для Европы, в процессе его познания как стратегически важного для Европейского Союза договорного акта выявляется также ряд и других особенностей, в разной степени значимых для повседневной жизнедеятельности Союза.

³¹ См.: Европейский Союз. Основопологающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. С. 123.

³² Договор о Европейском Союзе. Ст. 16, п. 1.

³³ См.: Laursen F. (ed.). The EU's Lisbon Treaty institutional Choices and implementation. London, 2012. P. 4–6.

³⁴ Договор о Европейском Союзе. Ст. 16, п. 6.

³⁵ Там же. Ст. 16, п. 4.

Значительная часть из них касается *институциональных изменений Евросоюза* – “новелл” Лиссабонского договора, в силу чего последний некоторыми авторами именуется не иначе, как договор “преимущественно об институциональных изменениях”³⁶. Другие особенности Лиссабонского договора в сравнении его с Договором, устанавливающим Конституцию для Европы, касаются функциональной, организационной и других сторон Европейского Союза.

Среди институциональных изменений Европейского Союза, предусмотренных Лиссабонским договором, кроме ранее отмеченных выделяются такие, как: а) учреждение должности *верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности*, которая в проекте Европейской конституции 2004 г. именовалась как должность министра иностранных дел Союза; б) введение положения, согласно которому *Председатель Европейского совета избирается* этим Советом квалифицированным большинством сроком на два с половиной года, который согласно Договору о Европейском Союзе “может быть возобновлён только один раз”. Здесь же предусматривается возможность досрочного прекращения полномочий Председателя по аналогичной процедуре, т.е. путём принятия решения квалифицированным большинством “в случае возникновения препятствий к исполнению обязанностей или серьёзного проступка”³⁷; в) *расширение сферы деятельности и, соответственно, компетенции Еврокомиссии* (Комиссии), выполнения ею, как отмечают исследователи, “новой роли в сфере внешних отношений” в силу того, что заместитель Союза по иностранным делам и политике безопасности возглавляет Совет по иностранным делам³⁸; г) “*повышение роли и значения национальных парламентов в правотворческой и иной деятельности Европейского Союза*”³⁹ и др.

По поводу повышения роли и значения национальных парламентов как одной из “новелл” Лиссабонского договора в Договоре о Европейском Союзе указывается, в частности, на то, что они, национальные парламенты, “активно способствуют надлежащему функционированию Союза”. При этом они *получают информацию со стороны институтов Союза* и “уведомления о проектах

законодательных актов Союза в соответствии с Протоколом о роли национальных парламентов в Европейском Союзе”; *следят за соблюдением принципа субсидиарности* в отношениях Союза с государствами-членами; *участвуют в механизмах оценки осуществления политики Союза* в отношении “пространства свободы, безопасности и правосудия”; *принимают участие в процедурах пересмотра учредительных договоров* Евросоюза; *получают информацию* относительно поступающих заявок на предмет присоединения к Союзу; *участвуют в межпарламентском сотрудничестве* между национальными парламентами и с Европейским парламентом; *привлекаются к участию в “политическом контроле за Европолем и к оценке деятельности Евроюста”*⁴⁰ и др.

Кроме того, в соответствии с Протоколом о роли национальных парламентов в Европейском Союзе им “непосредственно передаются” одновременно с передачей правительствам государств-членов “*новостки дня и результаты сессий Совета*, в том числе *протоколы сессий*, на которых Совет обсуждает проекты законодательных актов”. Национальным парламентам передаются также *проекты законодательных актов*, исходящие от комиссии, от группы государств-членов, от Суда, от Европейского центрального банка, или же “проекты законодательных актов, адресуемые Европейскому парламенту и Совету”. Кроме законодательного и иного официального материала национальным парламентам *передаются*, вместе с тем, “в порядке информирования” *ежегодные доклады Счётной палаты* Европейского Союза⁴¹.

Наряду с институциональными изменениями Евросоюза в Лиссабонском договоре, в отличие от Договора, устанавливающего Конституцию для Европы, предусмотрены также *организационные, функциональные и другие его изменения*.

Речь идёт, в частности, о таких положениях Лиссабонского договора, которые касаются *критериев и порядка вступления новых государств в Европейский Союз*. Согласно договорному акту любое европейское государство, которое уважает ценности Евросоюза и обязуется проводить их в жизнь, “может обратиться с заявкой стать членом Союза”. Эти ценности Союза связаны с человеческим достоинством, со свободой, демократией,

³⁶ Laursen F. The Lisbon Treaty: Overview of institutional Choices and Beginning implementation // In: Laursen F. The EU'S Lisbon Treaty. Institutional Choices and implementation. P. 3.

³⁷ Договор о Европейском Союзе. Ст. 15, п. 5.

³⁸ См.: Moussis N. Op. cit. P. 26.

³⁹ Koeck H., Karollus M. (eds). Op. cit. P. 393.

⁴⁰ Договор о Европейском Союзе. Ст. 12.

⁴¹ См.: Protocol № 1. On the role of National Parliaments in the European Union/European Basic Treaties. Treaty of European Union. Treaty on the Functioning of the EU. Charter of Fundamental Rights of the EU. Treaty of Lisbon. L., 2010. P. 179, 180.

равенством, правовым государством, соблюдением прав человека. Эти ценности являются “общими для государств-членов в рамках общества, характеризующегося плюрализмом, недискриминацией, терпимостью, справедливостью, солидарностью и равенством женщин и мужчин”.

В Договоре о Европейском Союзе (ст. 49) особо отмечается, что условия приёма в Союз и изменения, “которые этот приём влечёт для Договоров, на которых основывается Союз”, являются *предметом соглашения* между государствами-членами и государством-заявителем”. Данное соглашение подлежит ратификации “всеми участвующими в нём государствами в соответствии с конституционными правилами каждого из них”⁴².

Далее, говоря об особенностях Лиссабонского договора, имеются в виду те его положения, которые касаются *выхода из Евросоюза “любого государства-члена”*. Решение о выходе из Союза государство-член принимает “в соответствии со своими конституционными правилами” и в установленном при этом порядке “уведомляет о своём намерении Европейский совет”.

Согласно Договору о Европейском Союзе (ст. 50) “в свете ориентиров, установленных Европейским советом”, государство определяет порядок своего выхода “с учётом основ своих будущих взаимоотношений с Союзом”⁴³.

Кроме названных в Лиссабонском договоре существует ряд других положений, которые также следует отнести к *разряду его особенностей* – “новелл”. Это, в частности, касается: а) *отказа от терминологии* “европейский рамочный закон” (framework laws*) или просто “закон” (laws), предлагавшейся в Конституции 2004 г., и сохранения прежних названий правовых актов Европейского Союза⁴⁴. Это – регламент, директива, решения, рекомендации и заключения; б) *исключения из текста Лиссабонского договора текста Хартии Европейского Союза об основных правах*, который полностью включался в содержание Конституции 2004 г.⁴⁵

Данная Хартия выступает как приложение к Договору, обладающее такой же юридической силой, как и сам Договор. Последнее подтверждается ст. 6 Договора о Европейском Союзе, в которой

говорится, что “Союз признает права, свободы и принципы”, изложенные в Хартии Европейского Союза об основных правах от 7 декабря 2000 г., “адаптированной” 12 декабря 2007 г., которая “имеет такую же юридическую силу, как и Договоры”⁴⁶; в) *перенесения принципа верховенства (примата) права Евросоюза* по отношению к праву государств-членов *из текста Конституции 2004 г. в одну из деклараций Межправительственной конференции 2007 г.*, которая “сама по себе не имеет юридически обязательной силы”. Практически же данный принцип сохраняется в механизме взаимосвязи и взаимодействия права Европейского Союза и национального права государств-членов, как верно отмечается исследователями, не в силу договорных отношений, а в силу “сложившегося ранее прецедентного права Суда Европейских сообществ”⁴⁷; г) *возможности установления между государствами-членами так называемого продвинутого сотрудничества в пределах Европейского Союза*. Основным смысл этого сотрудничества сводится к тому, что различным институтам Евросоюза в рамках их компетенции представляется право осуществления дополнительных мероприятий в отношении государств-членов, выразивших желание участвовать в продвинутом сотрудничестве. Государства-члены согласно Договору о Европейском Союзе, желающие установить между собой продвинутое сотрудничество “в рамках неисключительной компетенции Союза, могут воспользоваться его институтами и осуществлять эту компетенцию путём применения соответствующих положений Договоров” в тех пределах и в порядке, которые предусмотрены этими договорами.

Продвинутое сотрудничество может осуществляться в разных сферах. Его непосредственной целью в правовой сфере является более глубокая и “продвинутая” гармонизация различных отраслей и институтов права в пределах и на уровне европейского права. Продвинутое сотрудничество “призвано способствовать достижению целей Союза, охранять его интересы и укреплять его интеграционный процесс”⁴⁸.

5. Помимо отмеченных особенностей Лиссабонский договор – современная “Конституция” Европейского Союза, рассматриваемая в сравнительном плане с неудавшейся европейской Конституцией 2004 г., отличается и другими особенностями, которые, однако, как и Лиссабонский

⁴² Договор о Европейском Союзе. Ст. 49.

⁴³ Там же. Ст. 50, п. 1, 2.

⁴⁴ См.: Weidenfeld W. (ed.). Lissabon in der Analyse.: Der Reformvertrag der Europäischen Union. Baden-Baden, 2008; Loursen F. (ed.). The EU's Lisbon Treaty institutional choices and implementation.

⁴⁵ См.: Koeck H., Karolus M. (eds.). Op. cit. P. 393, 394.

⁴⁶ Договоры о Европейском Союзе. Ст. 6, п. 1.

⁴⁷ Европейский Союз. Основопологающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. С. 31.

⁴⁸ Договоры о Европейском Союзе. Ст. 20, п. 1.

договор в целом, не всегда однозначно оцениваются разными авторами.

Так, если одни из них считают, что Лиссабонский договор “принёс в Евросоюз совершенно (totally) новый правовой порядок”, сформировал его “новую структуру и углубил кооперативные связи между государствами – его членами”⁴⁹, способствовал дальнейшему развитию Европейского Союза и повышению его эффективности в разных жизненно важных сферах⁵⁰, то другие исследователи в отношении роли и значения этого Договора придерживаются иных взглядов.

Критический настрой этих авторов в отношении Лиссабонского договора обуславливается главным образом их опасением того, что данный договорный акт: а) станет полным аналогом отвергнутой европейским сообществом Конституции 2004 г. со всеми её негативными моментами; б) будет способствовать постепенному превраще-

нию Евросоюза – наднационального образования, надгосударства в подминающее под себя национальные государственные образования супергосударство; и в) подменит конкретную национальную идентичность и демократию абстрактной наднациональной (“pan-Union”) идентичностью и демократией⁵¹.

Несмотря на широкую политическую поддержку Лиссабонского договора, равно как и ряда других учредительных договорных актов Европейского Союза, утверждают эксперты, не следует забывать, что каждое государство-член наряду с общими, “союзными” интересами имеет “свои собственные “озабоченности” (concerns) и интересы”, связанные в том числе с модификацией и дальнейшим развитием Евросоюза⁵².

Не касаясь социально-политической и иной оценки Лиссабонского договора, следует, однако, заметить, что в юридическом плане в правовой системе Евросоюза он с момента своего возникновения был и поныне остаётся главным источником европейского права.

⁴⁹ Blazek R. What's new in Judicial and Police Cooperation after Lisbon Treaty? // In: The Role of National Criminal Law in the European Union Area and the Alternative Resolutions of Criminal. Symposia. Bratislava 21–23 of October. 2010. Bratislava, 2011. P. 131.

⁵⁰ См.: Laursen F. The Lisbon Treaty: How Significant? // In: Laursen F. Op. cit. P. 285–293; Peers. St. Sanctions for infringement of EU Law after Treaty Lisbon // European Public Law. 2012. Vol. 18. P. 33.

⁵¹ См.: Chalmers D., Monti G. Op. cit.; Christiansen Th. and Reh Ch. Constitutionalizing the European Union. N.Y., 2009; Rodrigues M. (ed.). Europe, Globalization and the Lisbon Agenda. Cheltenham, 2009; etc.

⁵² См.: Koeck H., Karollus M. (ed.). Op. cit. P. 397.