

# Новые реалии интеграции

## Практические шаги по модернизации политического устройства ЕС



Юлия МАКЕЙЧИК,  
аспирантка

Научный  
руководитель –  
ДОСТАНКО Елена  
Анатольевна,  
кандидат  
политических  
наук

**Европейский союз, выступающий сегодня как наиболее зрелая форма интеграции на континенте, прошел в своем развитии долгий путь от Европейского объединения угля и стали до Экономического и валютного союза. Беспрецедентное увеличение числа государств – членов ЕС за счет стран из Центральной и Восточной Европы в 2004 и 2007 годах послужило для Евросоюза катализатором политических и институциональных преобразований.**

**С** целью реформирования внутренней структуры ЕС и более четкого разграничения его компетенции со странами-членами, в 2004 году государствами этого интеграционного объединения была подписана Конституция ЕС [1, с. 37]. Однако конституционный договор не прошел процесс ратификации на референдумах во Франции и Нидерландах в 2005 году. Отрицательные результаты голосования по Конституции ЕС были вызваны следующими факторами: – заметное увеличение темпов европейской интеграции по сравнению с предыдущими этапами; – специфический внутривнутриполитический контекст прошедших референдумов (озабоченность французов и голландцев внутренними проблемами и сомнения в том, что Европейский союз оказывает положительное воздействие на их жизнь);

### ОБ АВТОРЕ

МАКЕЙЧИК Юлия Николаевна.

Родилась в г. Минске. В 2008 году окончила Белорусский государственный университет. С 2008 года – аспирант кафедры международных отношений факультета международных отношений БГУ. Автор 10 научных публикаций.

Сфера научных интересов: сотрудничество стран – членов Европейского союза в политической сфере, политическое реформирование ЕС в 2000-е годы.

– боязнь потерять завоевания в социальной сфере в результате тесной интеграции и унификации стандартов труда с «новыми» странами ЕС;  
– слабая адаптация французского и голландского общества к новым реалиям ЕС, особенно после его расширения в 2004 году до 25 государств [2, с. 23].

На протяжении 2007 года Европейский союз (сначала под председательством Германии, а затем Португалии) готовил документ, призванный заменить нератифицированный проект Конституции ЕС. Новый базовый договор должен был учесть новые реалии Европейского союза, количество членов которого к 2007 году выросло с 15 до 27 стран, и пересмотреть основополагающие принципы совместной работы институтов ЕС [3]. В этих условиях главной проблемой стала необходимость политического и институционального реформирования ЕС, неприспособленного к управлению 27 государствами-членами.

Основные положения договора о реформе были разработаны Германией в первой половине 2007 года и утверждены на июньском саммите ЕС. Этот саммит стал одним из самых сложных с начала века – потребовались огромные усилия, сложные многосторонние переговоры и болезненные компромиссы, чтобы свести воедино требования всех государств сообщества и постараться удовлетворить все интересы [4]. Итогом длительных переговоров стал мандат для межправительственной конференции, предусматривавший сокращение конституционной терминологии и удаление конституционных символов из текста Европейской Конституции.

Кроме того, было рекомендовано внести изменения по ряду важнейших аспектов деятельности ЕС, таких как, например, процедура голосования, принятие решений, вопросы внешней политики. Германскому председательству труднее всего было найти общий язык с главными критиками этих соглашений – Польшей и Великобрита-

нией. Под их давлением было решено добавить протокол к Хартии основных прав ЕС, по которому этот документ не сможет главенствовать над национальным законодательством [5]. Именно во время июньского саммита 2007 года возникла идея разработки Договора о реформе, призванного заменить Конституцию ЕС.

После одобрения главами государств и правительств стран – членов ЕС тезисного содержания договора Португалия, новый председатель Совета ЕС, приняла на себя ответственность за разработку полного текста договора. Для этого была созвана межправительственная конференция для подготовки документа под названием «Проект договора, вносящего изменения в Договор о Европейском союзе и Договор, устанавливающий Европейское сообщество» [6, с. 68]. 13 декабря 2007 года лидеры всех 27 стран – членов ЕС подписали Лиссабонский договор, тем самым положив конец многолетним переговорам по вопросам политического и институционального реформирования союза. Договор о реформе сохраняет большинство положений отвергнутого Конституционного договора, однако включает уступки для имевших особое мнение по некоторым вопросам Польши, Великобритании, Ирландии и Италии [7].

Лиссабонский договор вносит изменения в уже существующие основополагающие договоры ЕС (Парижский, Римские и Маастрихтский), а не объединяет их в единый документ, как это было в случае с Конституционным договором 2004 года. После подписания и ратификации Договор о реформе перестает существовать как единый текст, а нововведения инкорпорируются в основополагающие договоры Евросоюза. Статус документа в связи с этим был понижен с основного закона до межгосударственного соглашения, что позволяет осуществлять процедуру ратификации парламентским путем, а не через национальные референдумы (только в Ирландии был проведен референдум – в соответствии с конституционными требованиями этого государства).

Согласно Договору о реформе, политическая деятельность ЕС разделена на три сферы: исключительную, разделяемую и поддерживающую компетенции [8].

Договор о реформе кардинально не изменяет существующее институциональное

устройство Евросоюза, которое основано на деятельности трех основных органов (Европейского парламента, Европейского совета и Европейской комиссии). Однако документом вводится ряд новшеств для придания работе этих органов большей прозрачности, согласованности и эффективности.

В соответствии с Лиссабонским договором расширяются полномочия Европарламента, единственного европейского института, напрямую избираемого гражданами ЕС. В его компетенции – одобрение между-

народных договоров, утверждение всего бюджета союза, участие в специфических законодательных процедурах, решение вопросов наиболее важных сфер деятельности ЕС, проведение консультаций по вопросам внешней политики и политики безопасности и др. [9].

Количество членов Европарламента с 2009 года должно было сократиться на 35 человек – до 751 (750 депутатов и один председатель, мандат которого не учитывается). В принятом договоре не указывается, каким образом будут распределяться места между странами-членами, однако Европейский совет должен был определить его состав до выборов 2009 года на основании принципа «пропорционально уменьшающегося представительства» с минимум 6 и максимум 96 местами для каждой страны [10].

Договор закрепляет вспомогательную роль национальных парламентов, определяя, что «национальные парламенты должны активно содействовать четкому функционированию союза» различными средствами [11]. Кроме того, национальные парламенты обрели больший вес в вопросах внесения изменений в Договор ЕС и членства в Евросоюзе. Национальные парламенты могут наложить вето на меры, углубляющие юридическое сотрудничество по гражданским вопросам. По сравнению с предложенной ранее Конституцией, Договор о реформе предоставляет национальным парламентам восемь вместо шести недель на изучение законодательных инициатив, предложенных Европейской комиссией, и на принятие решения о том, посылать ли свои



Во время церемонии подписания Лиссабонского договора. 13 декабря 2007 года

рекомендации о несоответствии данных инициатив принципу субсидиарности [12].

Европейский совет, обладающий определяющей ролью при принятии политических решений, стал полноценным институтом Европейского союза. Несмотря на то, что совет не приобрел новых полномочий, возглавлять его отныне будет президент, избираемый Европейским советом на 2,5 года с правом на повторное переизбрание. Новый пост постоянного президента Европейского совета пришел на смену модели ротационного председательства государств – членов ЕС. Ранее пост председателя совета занимали главы государств и правительств ЕС, и по принципу ротации он каждые полгода передавался от одной страны ЕС к другой [13]. Функции президента в большинстве своем административного характера, включают координацию работы совета и организацию встреч. Кроме того, президент представляет ЕС на международной арене и отчитывается перед Европарламентом в начале и конце своего срока службы [14].

Как предполагалось договором, консолидации институциональной структуры ЕС должно способствовать уменьшение количества членов коллегии Европейской комиссии. Если ранее количество комиссаров равнялось количеству государств – членов ЕС, то по новому договору с 2014 года количество комиссаров не будет превышать двух третей от количества государств – членов ЕС, то есть сократится с 27 до 18 [15]. Комиссары назначаются на 5 лет.

Таким образом, новая система означает, что на протяжении 5 лет в каждые 15 лет каждая страна не будет иметь своего представителя в Еврокомиссии. Председатель комиссии, предложенный Европейским советом на основании выборов, будет избираться Европейским парламентом.

Впервые новый договор относит вопросы гуманитарной помощи к специфической компетенции Европейской комиссии.

Лиссабонский договор предусматривает создание кодекса гражданских прав для граждан ЕС. «Гражданство ЕС должно дополнять национальное гражданство» [16]. Кодекс закрепляет основные права граждан в сферах, где прежде ЕС не обладал компетенцией, а именно в вопросах отмены смертной казни, отставания прав граждан в уголовных разбирательствах и т.п.

Благодаря появившемуся институту «гражданской инициативы», у одного миллиона граждан стран – членов ЕС имеется возможность призвать Европейскую комиссию к рассмотрению новых политических предложений [17].

Немало нововведений коснулось сфер внешней политики и политики безопасности Евросоюза. Так, было предусмотрено введение поста Верховного представителя по внешним сношениям и политике безопасности (в Конституции эта должность называлась «министр иностранных дел ЕС»), на которого возлагаются функции двух ранее отличных институциональных деятелей: Высокого представителя по вопросам общей внешней политики и политики безопасности (ранее эту должность занимал Хавьер Солана) и Европейского комиссара по вопросам внешних отношений (ранее – Бенита Ферреро-Вальднер) [9]. Кроме того, он возводится в ранг заместителя председателя Еврокомиссии. Единый законный представитель ЕС во внешних отношениях должен улучшить переговорные способности Евросоюза, повышая его эффективность на международной арене и превращая его в важного партнера третьих стран и международных организаций. Руководя одновременно как общей внешней политикой, так и общей политикой безопасности, Верховный представитель председательствует на периодических встречах министров иностранных дел стран – членов Евросоюза. Внешнеполитическая деятельность ЕС отныне осуществляется единым европейским «дипломатическим корпусом», состоящим из представителей Европейской комиссии, секретариата Совета и дипломатов от стран-членов [3].

Текст нового договора включает несколько важных концепций, как, например, протокол о «постоянном структурированном сотрудничестве» между странами, которые стремятся к более тесной интеграции в сфере безопасности. Введена статья о коллективной обороне и взаимной защите. Лиссабонское соглашение впервые включило расширенный список Петербургских задач (гуманитарных и спасательных, миротворческих операций, операций по принуждению к миру) [5]. К традиционному спектру действий ЕС в данной сфере (гуманитарное содействие, поддержание мира и кризисное





Заседание  
Европейского  
парламента

урегулирование) добавлены операции по совместному разоружению, военное консультирование, борьба против терроризма. Предусмотрена общая гармонизация всей институциональной структуры, что должно способствовать укреплению взаимосвязи между Евросоветом и Еврокомиссией в вопросах кризисного регулирования. Кроме того, само понятие сотрудничества в сфере безопасности получило новое название. Теперь это не «европейская политика», а «общая политика безопасности» [18].

Лиссабонский договор установил новую процедуру принятия решений внутри ЕС. Единогласие осталось обязательным условием лишь для решений сообщества, связанных с внешней, внутренней, налоговой и социальной политикой. В остальных случаях с 2014 года голосование будет проводиться по принципу «двойного большинства», то есть решение будет считаться принятым, если за него проголосуют не менее 55 % стран-участниц, в которых проживает как минимум 65 % населения ЕС. Когда Европейский союз действует не по предложению комиссии, необходимое большинство от всех стран-членов возрастает до 72 %, в то время как процент населения остается тем же [9]. Для того чтобы заблокировать принятие решения, как минимум четыре страны должны проголосовать «против».

Действующие правила голосования (по Ниццкому договору) будут использоваться до 2014 года. Затем до 2017 года продлится переходный период, в течение которого будут применяться новые правила квалифицированного большинства, однако при желании страны-члена в ряде случаев можно будет прибегнуть к старым Ниццким правилам [17]. Договор о реформе содержит также статью о возможности добровольного выхода из состава ЕС, решение о котором будет приниматься по итогам общих переговоров [16].

В Лиссабонском договоре закрепляются и детализируются цели и ценности, на которых строится Европейский союз. В нем сохраняются существующие и вводятся новые права для граждан ЕС, а Хартия основных прав, принятая ЕС в 2000 году, приобретет характер обязательного закона [5].

На сегодняшний день Лиссабонский договор утвержден во всех 27 странах – членах Европейского союза.

На состоявшемся 12 июня 2008 года референдуме в Ирландии Лиссабонский договор был отвергнут. Противники договора опасались, что его принятие поставит под угрозу суверенитет страны, а также приведет к проблемам в области экономики [19]. Однако уже в декабре на саммите стран – членов Евросоюза было достигнуто соглашение о проведении Ирландией повторного референдума до ноября 2009 года (взамен Ирландии предоставлялось право иметь собственного «ирландского» комиссара в составе Европейской комиссии) [20]. Кроме того, европейские лидеры согласились предоставить Ирландии гарантии того, что Лиссабонский договор не повлияет на ряд внутриполитических аспектов, включая отношение к абортам и военный нейтралитет [21].

В Германии и Польше, где парламенты ратифицировали договор, соответственно, в апреле и июне 2008 года, для завершения этой процедуры требовались подписи президентов. Президент ФРГ Хорст Кёлер подписал документ о ратификации Договора о реформе 25 сентября 2009 года. Утверждение же Лиссабонского договора Польшей и Чехией должно было состояться лишь после проведения повторного референдума в Ирландии. Большинство населения Ирландии проголосовало в поддержку Лиссабонского договора на состоявшемся 2 октября 2009 года повторном референдуме. Как и было обещано, уже 10 октября подписи под ратификационными документами поставил президент Польши Лех Качиньский. А президент Чехии Вацлав Клаус, опасаясь имущественных претензий со стороны этнических немцев, депортированных из Судетской области после Второй мировой войны, отложил подписание Договора о реформе. На проходившем 29–30 октября 2009 года саммите ЕС страны союза согласились с требованиями Чехии предоставить возможность этому государству не исполнять идущую в связке с договором Хартию основных прав ЕС (ранее такие оговорки для своих стран получили Великобритания и Польша). Как следствие, 3 ноября 2009 года президент Чехии подписал Лиссабонский договор, тем самым завершив ратификационный процесс данного документа [22]. Новый базовый договор Евросоюза вступил в силу 1 декабря.

На специально созванном саммите Совет Евросоюза единогласно избрал своего

первого президента – им стал премьер-министр Бельгии Херман ван Ромпёй. Кроме того, по согласованию с Европейской комиссией на должность Верховного представителя по внешней политике и безопасности была назначена еврокомиссар по торговле британская баронесса Кэтрин Эштон, которая по совместительству заняла и пост вице-президента нового состава Европейской комиссии. Эштон фактически возглавила общеевропейский МИД. Херман ван Ромпёй и Кэтрин Эштон вступили в должности 1 января 2010 года.

Таким образом, вступление Лиссабонского договора в силу и утверждение ключевых постов ЕС – это выход из институционально-

го тупика, в котором Евросоюз находился в связи с провалом предыдущей попытки политического реформирования посредством заключения Конституционного договора. Договор о реформе, который расширяет полномочия органа представительной власти – Европарламента, увеличивает права национальных парламентов и граждан ЕС, устанавливает новую процедуру принятия решений органами ЕС и четко разграничивает компетенции наднациональных структур и национальных органов государств-членов, это действенный стимул для политических преобразований Европейского союза. Он также придаст деятельности союза больше эффективности и демократии, поспособствует расширению влияния ЕС в мире. ─

## ЛИТЕРАТУРА

1. Бурханов, А. К. Европейский союз в современном мире / А. К. Бурханов. – Алматы: Институт мировой экономики и политики при фонде первого президента РК, 2005. – 50 с.
2. Макачев, В. Кризис вокруг провала Конституции ЕС / В. Макачев // Компас. – 2005. – № 52. – С. 22–25.
3. Gorbachev, M. The Cracks in Europe's Expanding Empire / M. Gorbachev, A. Lebedev [Electronic resource] // Yaleglobal News. – Mode of access: <http://yaleglobal.yale.edu/display.article?id=6063>. – Date of access: 10.09.2008.
4. Кавешников, Н. Конституционный кризис в ЕС / Н. Кавешников [Электронный ресурс] // Европейский союз: факты и комментарии. Март – май 2005. – № 40. – Режим доступа: [http://www.edc-aes.ru/site/ru/union/archive/vipusk\\_40.html](http://www.edc-aes.ru/site/ru/union/archive/vipusk_40.html). – Дата доступа: 06.09.2008.
5. Bonde, Jens-Peter. From EU Constitution to Lisbon Treaty / Jens-Peter Bonde [Electronic resource] // A dictionary on words related to the EU. – Mode of access: <http://www.euabc.com>. – Date of access: 28.09.2008.
6. Тауш, А. Европейский Союз: «Град на холме» и Лиссабонская стратегия / А. Тауш // Мировая экономика и международные отношения. – 2007. – № 3. – С. 68–70.
7. Договор о реформе ЕС подписали все 27 стран сообщества [Электронный ресурс] // Он-лайн издание Deutsche Welle. – Режим доступа: <http://www.dw-world.com/dw/article/0,2144,3002261,00.html>. – Дата доступа: 12.11.2008.
8. EU leaders sign The Lisbon Treaty (The New EU Constitution) [Electronic resource] // Red Ice Creations. – Mode of access: <http://www.redicecreations.com/article.php?id=2456>. – Date of access: 28.09.2008.
9. Katsourides, Nikos. An analysis of Lisbon treaty / Nikos Katsourides [Electronic resource] // Political Affairs Magazine. – Mode of access: <http://www.politicalaffairs.net/article/articleview/1427/1/107/>. – Date of access: 28.03.2008.
10. Лиссабонский договор: ЕС ждут новшества [Электронный ресурс] // Онлайн издание Deutsche Welle. – Режим доступа: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,2832216,00.html?maca=russ-ru-all-1126-rdf>. – Дата доступа: 12.10.2008.
11. Лиссабонский договор: проблемы развития ЕС [Электронный ресурс] // Европейский союз: факты и комментарии. – 2008. – Вып. 56. – Режим доступа: [http://www.edcaes.ru/site/ru/union/archive/vipusk\\_56.html](http://www.edcaes.ru/site/ru/union/archive/vipusk_56.html). – Дата доступа: 10.12.2008.
12. Why does the Lisbon Treaty matter? [Electronic resource] // Foreign and Commonwealth office publications. – Mode of access: <http://www.fco.gov.uk/servlet/Servlet?pagename=1139992024177>. – Date of access: 30.04.2008.
13. Европарламент одобрил Лиссабонский договор, заменивший Конституцию ЕС [Электронный ресурс] // Казахстанский информационный портал zakon.kz. – Режим доступа: <http://www.zakon.kz/our/news/news.asp?id=30162023>. – Дата доступа: 16.09.2008.
14. Президентом Евросоюза назначен Херман ван Ромпёй, «министром иностранных дел» – Кэтрин Эштон [Электронный ресурс] // Русская служба Euronews. – Режим доступа: <http://ru.euronews.net/2009/11/19/van-rompuy-ashton-new-pan-eu-leaders>. – Дата доступа: 28.11.2009.
15. EU leaders sign The Lisbon Treaty (The New EU Constitution) [Electronic resource] // Red Ice Creations. – Mode of access: <http://www.redicecreations.com/article.php?id=2456>. – Date of access: 28.09.2008.
16. Will, G. How the EU members can exercise their competence / G. Will [Electronic resource] // Washington Times. – Mode of access: <http://www.washtimes.com/world>. – Date of access: 01.04.2008.
17. Lisbon treaty: More coherent and capable Europe? [Electronic resource] // Czech information agency. – Mode of access: <http://www.se1.isn.ch/serviceengine/FileContent?&lng>. – Date of access: 15.09.2008.
18. Comelli, M. Il nuovo Trattato UE un passo avanti per la politica estera commune / M. Comelli [Electronic resource] // Istituto Affari Internazionali. – Mode of access: <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=572>. – Date of access: 22.10.2008.
19. Ирландцы заблокировали принятие новой европейской конституции [Электронный ресурс] // Информационное издание Rambler Media Group. – Режим доступа: <http://www.lenta.ru/news/2008/06/13/reject/>. – Дата доступа: 07.09.2008.
20. Ирландцы согласились на повторный референдум по Лиссабонскому договору [Электронный ресурс] // Информационное издание Rambler Media Group. – Режим доступа: <http://www.lenta.ru/news/2008/12/11/referendum/>. – Дата доступа: 15.12.2008.
21. Ирландия со второго раза поддержала Лиссабонский договор [Электронный ресурс] // Информационное издание РосБизнесКонсалтинг. – Режим доступа: <http://top.rbc.ru/politics/03/10/2009/334317.shtml>. – Дата доступа: 10.10.2009.
22. Klaus signs Lisbon treaty after Czech court's verdict [Electronic resource] // Ceske noviny. – Mode of access: <http://www.ceskenoviny.cz/news/zpravy/klaus-signs-lisbon-treaty-after-czech-court-s-verdict/405920>. – Date of access: 04.11.2009.