



ЦЕНТР КОМПЛЕКСНЫХ  
ЕВРОПЕЙСКИХ И МЕЖДУНАРОДНЫХ  
ИССЛЕДОВАНИЙ

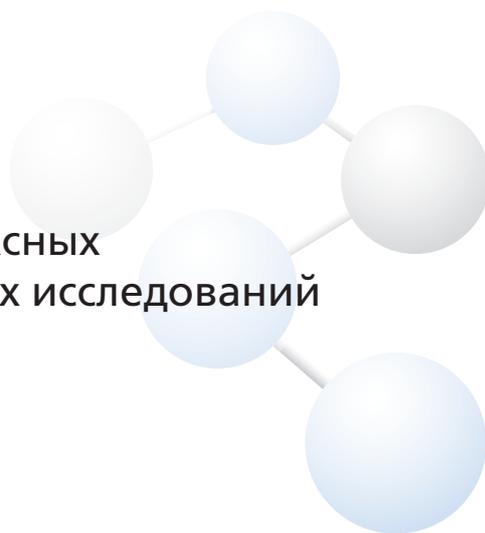


Тимофей Бордачев, Татьяна Романова, Дмитрий Суслов

# НОВАЯ ТРАЕКТОРИЯ РАЗВИТИЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

К подписанию Лиссабонского договора о ЕС  
13 декабря 2007 года

Комментарий Центра комплексных  
европейских и международных исследований  
ФМЭМП ГУ – ВШЭ





ЦЕНТР КОМПЛЕКСНЫХ  
ЕВРОПЕЙСКИХ И МЕЖДУНАРОДНЫХ  
ИССЛЕДОВАНИЙ

---

ФАКУЛЬТЕТ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МИРОВОЙ ПОЛИТИКИ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА – ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

**Москва, Покровский бульвар д. 11, корп. Ж., каб. 109 – 111.**

**Тел. + 7 (495) 772 9590 # 2186; 2187**

**Факс. + 7 (495) 771 3252**

**Электронная почта: [mdemidova@hse.ru](mailto:mdemidova@hse.ru)**

**Интернет-адрес: <http://www.cceis.ru/>**



**В рамках саммита глав государств и правительств 27 стран Европейского союза (ЕС), проходящего 13 декабря 2007 г. в Лиссабоне должно состояться торжественное подписание новой версии Договора о ЕС – Лиссабонского договора или «Договора о реформе» – изменяющего и дополняющего существующую политико-правовую базу европейской интеграции.<sup>1</sup> Это событие подводит итог более чем двухлетнему периоду неопределенности будущего политического и институционального устройства Евросоюза, начавшемуся после провала «Конституции для Европы» на референдумах во Франции и Нидерландах (май – июнь 2005 года).**

- На основе анализа содержания предлагающихся к подписанию документов, можно с высокой степенью уверенности заключить, что текст нового Договора о ЕС в гораздо большей степени, нежели чем «Конституция» отразил основные внешние вызовы, с которыми сталкивается европейский интеграционный проект и кризисные тенденции, развивавшиеся в единой Европе после 1997 года. Столкновение с этими вызовами привело к смене траектории развития европейского интеграционного проекта.
- Сложившийся в результате достигнутого с таким трудом компромисса баланс позволит повысить скорость и результативность процесса принятия решения по тем отраслям, в которых политика Евросоюза уже сложилась. Следует, однако, учитывать, что теперь наднациональные институты ЕС (Европейская комиссия, Европейский парламент) будут лишены возможности предлагать радикальные изменения в каких-либо областях внутри Евросоюза. Фактически, Брюссель будет концентрироваться на т.н. негативной интеграции (либерализации и конкурентной политике), а также приносить в повестку дня вопросы, имеющие второстепенное значение, что уже проявилось в дискуссии по поощрению деятельности малых и средних предприятий.
- Важной проблемой, заложенной в тексте «Договора о реформе», станет растущая дифференциация членства, когда не все государства участвуют в различных инициативах. Развитию данной тенденции будет способствовать предусмотренная Договором практика исключений и возможности для стран-членов не участвовать в тех или иных направлениях деятельности Евросоюза. В перспективе такая гибкость существенно затруднит координацию интеграционных процессов внутри Евросоюза и взаимодействие с ним для внешних партнеров.



- Изменения в области внешних связей, произведенные «Договором о реформе», не окажут существенного воздействия на отношения с третьими странами. Это связано с тем, что введение правосубъектности Евросоюза, провозглашенной одной из главных побед саммита, не ликвидирует проблему смешанных договоров, т.к. существенная часть полномочий остается на уровне стран-членов. Неизвестно также пока насколько эффективным для преодоления проблемы институционально-правовой изоляции экономических и политических связей Евросоюза окажется созданный Договором о реформе пост «Верховного представителя по внешним связям и вопросам безопасности», а также приданная ему служба внешних связей.

По своей структуре, одобренные проекты «Договора о Европейском союзе» и «Договора о функционировании ЕС» отразили в себе значительную часть институциональных нововведений проваленной Конституции, хотя и в усеченном виде. Договор о Европейском союзе обеспечит *политическую основу* Евросоюза (включая международную правосубъектность), а Договор, учреждающий Европейское сообщество будет переименован в Договор о функционировании Европейского союза и пропишет *основные направления деятельности* Евросоюза. Все упоминания «сообщество» будут заменены на «союз».

### Отсутствие стратегических ориентиров

Главным общеполитическим итогом, как саммита в Лиссабоне, так и всего периода «конституционного кризиса» становится *окончательный и, по-видимому, бесповоротный отказ от идеи перехода европейской интеграции на конституционную основу и введения правовых норм ЕС, имеющих прямое действие*. Это означает сохранение традиционной модели адаптации национальных законодательств стран-членов к принимаемым на уровне ЕС нормам через национальные законодательные процедуры и на основе принципа субсидиарности (за исключением т.н. регламентов ЕС, число которых весьма ограничено).

Кроме того, в рамках отдельной Декларации, прилагаемой к «Договору о реформе» впервые оговаривается принцип того, что *не переданные (в тексте указанных договоров) на уровень ЕС сферы деятельности остаются в безусловной компетенции стран-членов*. Также в национальном ведении остаются вопросы безопасности. Из «Договора о реформе» удалены все положения, дающие ЕС атрибуты государственности (флаг, гимн, министр иностранных дел и др.).

Второй важнейшей особенностью новой политико-правовой базы ЕС стало *отсутствие в ней интеграционного проекта, сопоставимого по масштабам с Единым рынком (Римский договор 1957 г. и Единый*



*европейский акт 1986 г.) или Экономическим и валютным союзом (Маастрихтский договор 1991 года). «Договор о реформе» не устанавливает никаких новых целей в области вывода на наднациональный уровень вопросов регулирования экономической деятельности – основной движущей силы интеграционного процесса с момента его начала в 1957 году.*

Не предполагает «Договор о реформе» и расширения наднациональных компетенций в уже существующих областях сотрудничества стран-членов. Это, по всей видимости, связано с тем, что основной целью нового договора, как и всего переговорного процесса внутри ЕС в период 2001 – 2007 гг., включая Конституцию для Европы, является *адаптация механизма выработки и принятия решений к 27 странам.*

Данная особенность «Договора о реформе» выводит на первый план главную проблему европейской интеграции – необходимость приспособления т.н. надгосударственной системы ЕС к нуждам и возможностям стран-членов. Перспективы развития общеевропейского проекта не ориентированы на некую разделяемую всеми цель, а поставлены в прямую зависимость от способности 27 (и более) суверенных государств согласовать общий подход к решению той или иной проблемы.

## Ограниченная правосубъектность ЕС

Важным решением саммита и проекта «Договора о реформе» является *правосубъектность Европейского союза*, который ранее не имел возможности выступать стороной при заключении международных соглашений. По новому Договору Европейский союз заменяет собой Европейские сообщества в качестве субъекта международного права. Вместе с тем, большое количество принципиальных вопросов остается в исключительной компетенции стран-членов. Это приведет к тому, что новые всеобъемлющие соглашения ЕС с внешними партнерами (в т.ч. стратегическое соглашение ЕС – Россия) будут оставаться т.н. «смешенными» и заключаться как стороной ЕС, так и каждой страной-членом в отдельности.

Наиболее серьезным модификациям в рамках «Договора о реформе» подверглась система голосования в Совете министров. Это было связано с жесткой позицией Польши: при переходе от действующей системы голосования к конституционной Варшава теряла относительный вес при принятии решений.<sup>2</sup> Компромиссом стало *сохранение действующего распределения голосов до ноября 2014 г. с последующим переходным периодом, в течение которого любая страна-член может потребовать применения старой системы.* С 1 апреля 2017 г. новая система будет применяться безоговорочно: большинство будет эквивалентно 55% государств-членов, представляющих 65% населения.



Такое решение позволит Польше на более выгодных условиях голосовать по финансовой перспективе на период после 2013 г., а также по двум составам Европейской комиссии. Под давлением Варшавы частью «Договора о реформе» становится протокол, формализующий применение т.н. «Иоанинского компромисса» (1994 г.), позволяющего меньшинству стран-членов блокировать любые решения даже в тех случаях, когда решение должно приниматься простым или квалифицированным большинством.

Вводится должность избираемого на 2.5. года (с возможностью 1 переизбрания) всеми странами-членами Президента Европейского совета, который должен будет координировать повестку дня саммитов ЕС вместо существующих сейчас полугодичных председательств. Вместе с тем, в рамках работы Совета ЕС (встречи министров стран-членов по секторам) принцип ротлируемого председательства всех стран-членов сохраняется.

Реформируется принцип формирования Европейской комиссии – главного исполнительного органа ЕС. Сокращение количество членов Еврокомиссии (с 2014 г. количество членов Еврокомиссии будет равняться 2/3 от количества стран-членов) и ликвидация принципа представительства всех государств может привести к осложнению внутреннего процесса согласования кандидатур между национальными правительствами.

Усиливается внешнеполитический инструментарий Европейского союза. Это связано с тем, что в качестве наиболее серьезных вызовов стабильности и безопасности Европы рассматриваются не внутренние, а внешние угрозы. В этой связи в рамках «Договора о реформе» предпринимается попытка создать эффективную внешнеполитическую службу ЕС, которая объединит ресурсы профильного директората Европейской комиссии и Высокого представителя ЕС по вопросам внешней политики и политики безопасности. *Глава этой службы сохранит наименование последнего, станет членом Еврокомиссии и будет при этом подчиняться Совету ЕС.*

Одобренный на саммите проект Договора предполагает усиление *контроля национальных парламентов над законотворческой деятельностью Еврокомиссии* с помощью двух нововведений. Во-первых, срок изучения предложений КЕС в парламентах стран-членов будет увеличен с 6 до 8 недель. Во-вторых, при возражениях со стороны простого большинства национальных парламентов Еврокомиссия должна будет представить новое обоснование законодательного акта в Совет ЕС и Европарламент. Рассмотрение проекта может быть прекращено, если 55 % членов (голосов) Совета ЕС или ЕП выступят против документа. Это существенно меняет баланс сил между КЕС и Советом министров, поскольку сегодня страны-члены могут изменить предложение КЕС только единогласно.



### «Европа разных скоростей»

В тексте нового Договора юридически закрепляется тенденция к растущей дифференциации внутри ЕС, через практику исключений и возможности для стран-членов на основании «Договора о реформе» не участвовать в тех или иных направлениях деятельности Евросоюза.

Три аспекта нового Договора закладывают основу, по мнению главы правительства Италии Романо Проди, «разноскоростной Европы», т.е. системы, в которой одни страны-члены Евросоюза более тесно сотрудничают друг с другом, чем другие. Это: оговорки в отношении Хартии фундаментальных прав и свобод, возможность государств-членов отказываться от исполнения некоторых решений по внешней политике и по сотрудничеству органов полиции и юстиции, а также отказ от четкого утверждения приоритета европейского права над национальным. В результате будет усложняться внутренняя структура Евросоюза, а также нарушаться согласованность его действий в различных сферах.

Хартия фундаментальных прав 2000 г. будет включена в текст Договора путем ссылки в одной из статей. Вместе с тем, Хартия имеет обязательную силу только при применении законодательства Евросоюза (регламенты (regulations)) и действиях институтов ЕС. По настоянию Великобритании в текст проекта Договора включена оговорка, по которой Хартия не может противоречить национальному законодательству, что также связано с желанием Лондона сохранить вопросы социальной политики на национальном уровне. Также к проекту приложена декларация Польши, фиксирующая, что Хартия не ограничивает право стран-членов на законодательство «в сфере общественной нравственности и семейных отношений».

Вводится принцип голосования большинством или квалифицированным большинством в вопросах борьбы с терроризмом, трансграничной преступностью и нелегальной иммиграцией. Вместе с тем, «Договор реформы» предполагает возможность для каждой страны-члена ЕС остановить процесс подготовки общего решения, в случае если оно сочтет такое решение нарушающим национальное законодательство.

Важным решением стало исключение из списка основных целей ЕС положения о развитии свободной и неискаженной (free and undistorted) конкуренции. В качестве цели это положение было внесено при подготовке Конституционного договора. Ранее конкуренция рассматривалась не как цель, а как инструмент создания внутреннего рынка. Таким образом, можно говорить об ограничении свободы самого сильного подразделения КЕС, Генерального директората по конкуренции и о его возврате к положению, которое имело место до начала 1990-х годов. В целях ЕС будет значиться создание «высококонкурентной социально ориентированной рыночной экономики», что ограничит действия КЕС в борьбе с национальными монополиями.



### Выводы

На основе анализа содержания предложенного к подписанию на саммите в Лиссабоне проекта «Договора о реформе» можно сделать следующие выводы:

- Последствия самого масштабного расширения Европейского союза с 15 до 27 стран-членов, произошедшего в период 2004 – 2007 гг., а также конкурентного давления на Европу со стороны США, Китая и ряда других международных игроков оказались гораздо серьезнее, чем того можно было ожидать. *Они привели к качественному изменению траектории развития европейского интеграционного процесса;*
- Главной особенностью нового этапа станет *усиление роли национальных государств в составе ЕС*. В результате кризиса развития ЕС, острая фаза которого завершилась саммитом в Лиссабоне, значительно сократилась даже теоретическая возможность возникновения т.н. «федеративной Европы», функционирующей на единой конституционной основе;
- Трудности, возникшие с ратификацией Конституции для Европы и выработкой проекта сменившего ее «Договора о реформе» сведут к минимуму желание национальных правительств стран-членов проводить ревизию Договора о Европейском союзе (ЕС) и Договора о функционировании ЕС даже в среднесрочной (10-15 лет) перспективе. *«Договор о реформе» – последний общий для всех стран Евросоюза основополагающий договор;*
- Возможности развития интеграционных инициатив на основе межгосударственных соглашений групп стран внутри Европейского союза, заложенные в «Договоре о реформе» неминуемо приведут к дальнейшему расширению практики «Европы разных скоростей»;
- Это нанесет ущерб реальной дееспособности наднациональных органов ЕС – Европейской комиссии и Европейского парламента, полномочия которых распространятся только на прописанные в «Договоре о реформе» сферы интеграции, да и то ограниченные многочисленными оговорками со стороны отдельных стран-членов (Великобритания, Ирландия, Польша, Дания);
- Усиления протекционистских и дирижистских тенденций в ЕС, ставшее ответом на вызовы глобальной конкуренции, а также подчинение всей сферы внешних связей межгосударственному Совету ЕС (через пост Высокого представителя по вопросам внешней политики и безопасности) приведет к дальнейшей трансформации надгосударственных институтов ЕС в своего рода «протекционистскую дубинку» в руках стран-членов;



- Необратимым последствием возникновения новой траектории развития ЕС станет усиление протекционизма и агрессивности Европы на международной арене, в первую очередь в сфере международной торговли, что неминуемо отразится на стиле и содержании двусторонних переговоров между Евросоюзом и Россией;
- Растет вероятность того, что предстоящие переговоры между ЕС и Россией (о новом Стратегическом соглашении, Зоне свободной торговли и т.д.) испытают на себе воздействие указанных изменений внутреннего содержания Евросоюза и связанных с ним трансформаций поведения ЕС на международной арене;
- Способствовать такому поведению Евросоюза и его институтов будет усиливающаяся тенденция к рассмотрению большинства вопросов внешнеэкономических связей через призму безопасности, что в результате приведет к усилению вмешательства стран-членов (и их интересов) в такие вопросы надгосударственной компетенции как внешняя торговля и т.д.

---

<sup>1</sup> См. документ [http://www.europa.eu/reform\\_treaty/index\\_en.htm](http://www.europa.eu/reform_treaty/index_en.htm)

<sup>2</sup> Сегодня Польше принадлежит 27 из 345 голосов, а Германии – 29, тогда как в Конституционном договоре квалифицированное большинство определяется как 55% стран-членов, представляющих 65% населения. В качестве альтернативы на переговорах Варшава выдвинула идею исчисления голосов на основе квадратного корня от количества населения, по которой Германии бы принадлежало 9 голосов, Франции – 8, а Польше – 6.