

*М.О. Саракуца, ст. викл.
Одеський національний університет ім. І.І.Мечникова,
економіко-правовий факультет
кафедра конституційного права та правосуддя,
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна*

ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЛІСАБОНСЬКОГО ДОГОВОРУ

Розглянуто процес прийняття нового Договору про Реформу ЄС, проаналізовано його правову сутність у порівнянні з нератифікованою Конституцією ЄС. Досліджено ті зміни, які вносить новий Договір у структуру та діяльність інститутів ЄС та перспективи його ратифікації.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: *Європейський Союз (далі ЄС), Конституція ЄС, Лісабонський Договір, європейська інтеграція.*

Як відомо, після процесу провалу референдумів у Франції та Нідерландах процес ратифікації Конституції припинився, і Європейський Союз майже на два роки поринув у глибоку політичну кризу. Беручи до уваги безпрецедентне розширення ЄС у 2004 та 2007 рр., у результаті чого його сукупне населення складає зараз майже півмільярда, з'явилась гостра необхідність реформувати як порядок формування, так і принципи функціонування головних інститутів ЄС, зробити їх діяльність більш зрозумілою та прозорою.

З початку 2007 р. Німеччина, яка очолила ЄС на пірвоку, зробила своєю метою дослідити і встановити можливі шляхи виходу Європейського Союзу з інституційної кризи. В результаті самміту на чолі з канцлером Німеччини Ангелою Меркель з'явилося рішення про прийняття альтернативного договору, який повинен був стати компромісом між прихильниками та супротивниками Конституції.

23 липня, на засіданні Ради ЄС з загальних справ та зовнішніх відносин, було оголошено про початок роботи Міжурядової конференції, націленої на узгодження тексту нового договору ЄС. Було також прийняте рішення провести в жовтні неформальне засідання голів держав та урядів держав-членів ЄС для обговорення проекту реформаторського договору. Коли Німеччина склала свої повноваження, її місце заступила Португалія, яка з новими силами взялася за опрацювання нового договору. Представники юридичних служб, яким було довірено вироблення правового аспекту договору, ідентифікували тільки сім проблемних блоків, потребуючих політичного вирішення та залишили їх на розсуд міністрів іноземних справ [2].

Однак цей процес проходив не так легко, як передбачалось. З'ясувавши силу свого впливу на прийняття рішення, держави-члени вирішили скористатися цим для отримання максимальних поступок. Так, Італія була невдоволена скороченням кількості її депутатів в Європарламенті, завдяки чому італійці вперше в історії ЄС могли отримати менше представників у законодавчому органі, ніж Франція та Великобританія. В результаті було досягнуто компромісної угоди про надання Італії одного додаткового ман-

дату у парламенті. Австрія отримала дозвіл на обмеження (що суперечили затвердженій політиці ЄС) на кількість іноземних студентів, які навчаються в її вузах. Болгарія домоглася права доповнити європейську валюту надписами на кирилиці. Франція вимагала виключення з тексту договору згадки про вільну конкуренцію, бо це допоможе захистити інтереси її національних компаній.

Багато проблем розробникам нового договору принесла позиція Великобританії. Ця держава, яка традиційно об'єднує табір супротивників прямування у бік «Об'єднаних Штатів Європи» і завжди в першу чергу відстоює свої національні інтереси і цей важкий період вирішила використати з максимальною для себе вигодою.

Перш за все Великобританія наполягала на тому, щоб виключити з нового договору майже всі атрибути державності, все те, що так драгувало її в Конституції. Вона заблокувала спробу створити єдину зовнішню політику Європейського Союзу: спочатку передбачалось ввести посаду міністра іноземних справ ЄС, але Лондон відстояв існуючу посаду Високого представника Євросоюзу з питань зовнішньої політики. Під тиском Великобританії та Польщі в текст нового договору було внесено статтю про можливість виходу держави з об'єднання (хоч теоретично вона існувала й раніше).

Хартія фундаментальних прав, яку було проголошено у 2000 р., отримала правову обов'язковість для держав-членів, хоча й не стала складовою договору, як це було з Конституцією. Проте Великобританія отримала гарантії того, що Хартія не буде використана Судом ЄС для змін у британському трудовому законодавстві та в інших нормативних актах, пов'язаних з правами людини.

Але найсуттєвіші проблеми були пов'язані з польським керівництвом, яке відмовлялось ратифікувати проект загальноєвропейського договору, посиляючись на те, що він суперечить національним інтересам держави. Головним для Варшави було залишити переваги чинної системи зваженого голосування в Раді міністрів ЄС, що дозволяло їй бути на одному рівні з п'ятьма великими державами. В результаті поступок Польща зможе використовувати процедуру зваженого голосування до 31 березня 2017 року.

Згідно з її вимогами у текст договору було внесено статтю, яка відома під назвою «Іоннінського механізму». Вона надає можливість для декількох країн уповільнити прийняття того чи іншого рішення в Раді ЄС, якщо кількість голосів, поданих проти нього наближується до необхідної блокуючої меншості.

Незважаючи на всі вищевказані труднощі, розробники нового договору змогли досягти необхідного компромісу, і Головуюча в ЄС Португалія оголосила юридично доопрацьовану версію договору напередодні жовтневого саміту. 19 жовтня 27 держав схвалили новий Договір, який був урочисто підписаний 13 грудня 2007 р. у Лісабоні.

Сутність Лісабонського Договору становить значно перероблений текст європейської Конституції, тільки у скороченому варіанті та без конституційної термінології і символіки. Крім того, всі найбільш радикальні нововведення Конституції, які наділяли ЄС рисами квазидержавного об'єднання, також передбачливо не були внесені у текст нового Договору.

На відміну від Конституції, Лісабонський Договір не містить у своїй на-

зві поняття «конституція», не згадує про символи Союзу, повертається до існуючих нормативно-правових актів ЄС («регламенти» та «директиви» замість «законів» та «рамочних законів»), відмовляється називати нову посаду керівника дипломатичної служби «міністром іноземних справ».

Новий Договір зберігає чинні засновницькі договори (прийняття Конституції передбачало відміну всіх засновницьких договорів), інакше кажучи, становить за своїм змістом ревізійний договір, так само як Амстердамський та Ніщський. Таким чином, мета спрощення законодавства ЄС не була досягнута. Фактично Договір виправдовує свою назву Реформаторського, в той час як Конституція була унікальним документом, утворюючим новітнє, без аналогів у світі, інтеграційне об'єднання.

Але ті новели, які введено новим документом, теж кардинально змінюють порядок функціонування та правову природу Європейського Союзу. Одне з найбільш вагомих досягнень Лісабонського Договору – перетворення Євросоюзу в повноцінний суб'єкт міжнародного права (віднині ЄС буде в змозі підписувати міжнародні угоди від свого імені). До цього правосуб'єктність мали тільки Європейські Співтовариства. У всьому тексті засновницьких договорів назва «Співтовариство» замінено на назву «Союз» [3]. Договір про заснування Європейського Співтовариства перейменовано в Угоду про функціонування Євросоюзу.

Було значно поширено перелік сфер діяльності, в котрих держави-члени вже будуть не в змозі застосувати право вето – рішення у цих сферах будуть прийматися більшістю голосів, отже, зростає сама ймовірність прийняття таких рішень. Тепер цю систему голосування поширено на правове співробітництво, економічну політику, співробітництво в боротьбі з тероризмом та на ще майже п'ятдесят нових галузей. Але в найбільш чутливих питаннях зберігається одностайність, в тому числі спільна зовнішня політика та політика безпеки, соціальне забезпечення, оподаткування та культура [2].

Щодо порядку голосування кваліфікованою більшістю, то до 2014 р. залишаються діючі правила голосування, передбачені Ніщською угодою. Відповідно до них, рішення приймає кваліфікована більшість, завдяки чому густонаселені країни мають майже таку ж вагу як і малонаселені. У перехідний період з 2014 до 2017 р. новий принцип буде обмежено вищевказаним Іоннінським компромісом. Після 2017 р. буде введено нову систему голосування (так звана подвійна більшість), коли за прийняття того чи іншого рішення повинні проголосувати мінімум 55% депутатів, які представляють не менш 65% населення ЄС.

Іншою новацією Договору є вже згадане вище запровадження посади Високого представника Європейського Союзу з зовнішніх справ та політики безпеки. Ця посада поєднує нинішні функції Високого представника ЄС з питань спільної зовнішньої та політики безпеки (до 2009 року їх виконує Хав'єр Солана) та Європейського Комісара у справах зовнішніх відносин (Беніта Ферреро-Вальднер).

Запровадження цієї посади повинне зробити європейську зовнішню політику більш консолідованою. Ще однією новацією є структурне підпорядкування посади Високого представника: якщо нині ця посада належить до структури секретаріату Ради ЄС, за проектом нового договору, Високий представник стане одним із віце-президентів Європейської Комісії. Ця поса-

да стає сильнішою, ніж існуючі не тільки тому, що її апарат буде становити приблизно 5000 чоловік, але й матеріально, оскільки Високий представник отримає право розпоряджатися всіма фінансовими ресурсами.

Значні зміни внесено в структуру та діяльність головних інститутів Європейського Союзу. Європейську Раду введено до складу інститутів ЄС (раніше вона була лише органом політичного керівництва), проте вона не наділена законодавчими повноваженнями. Уведено також нову посаду Головуючого (президента) ЄС, якого будуть обирати на 2,5 роки лідери держав-членів з можливістю однократного переобрання. Незважаючи на те, що за об'ємом повноважень ця посада непорівнювана з посадою президента держави, статус європрезидента буде досить високим: він головуватиме на саммітах ЄС, представлятиме його за кордоном, а в інший час буде «сприяти згуртованості та консенсусу держав» [3, 138]. Крім цього, заміна шестимісячної ротації фактично п'ятирічним строком повноважень зробить можливим здійснення більш збалансованої політики та проведення довгострокових операцій, не відволікаючись на змінення пріоритетів політичного керівництва, як трапляється зараз в ЄС після приходу нової Головуючої держави.

Лісабонський Договір посилив також статус Європейського Парламенту. Його депутати отримали право схвалювати чи не схвалювати нормативно-правові акти з погляду юстиції, безпеки та імміграційної політики. Крім того, Договір вводить поняття «звичайної законодавчої процедури», яка передбачає повноцінне партнерство Європарламенту та Ради Міністрів у законодавчому процесі. Для ухвалення міжнародних договорів у деяких сферах Євросоюз потребуватиме віднині отримати згоду Парламенту, який також отримає можливість ініціювати законодавчий процес (раніше це право мала тільки Європейська Комісія).

Окрім цього, він також буде здійснювати політичний контроль над діяльністю інших європейських структур. З точки зору деяких авторів, після набуття новим договором чинності, Європарламент перетвориться в повноцінний «законодавчий» орган ЄС і його права зрівняються з правами Ради ЄС [2]. Кількість депутатів Європарламенту буде зменшено з існуючих 786 до 751 особи (750 депутатів та голова, голос якого не враховується).

Змінюється і структура Європейської Комісії (ЕК). Починаючи з 2014 р. її склад буде формуватися відповідно не принципу «один комісар від однієї держави», а в складі двох третин від 27 чинних членів ЕК.

Певні важелі впливу на прийняття рішень отримали національні парламенти, які володітимуть правом блокувати проекти нормативних актів у випадку, якщо вони суперечать принципам субсидіарності та пропорційності.

Лісабонський Договір має власну нумерацію, яка не збігається з нумерацією засновницьких діючих договорів. Загалом структура документу важка для розуміння, що, за думкою деяких аналітиків, є символічним моментом, який відбиває невразливу та заплутану природу ЄС як наддержавної установи.

У цілому Договір про реформу є найбільш компромісним договором в історії європейського об'єднання. При порівнянні з текстом Конституції впадає в око його складовість. Майже всі головні положення Конституції збережено в договорі, крім тих, які містили найбільш радикальні новели, які наділяли ЄС державними ознаками. Проте засновники Договору про реформу неодноразово підкреслювали неконституційний характер змін, свідомо відкинувши всі згадки про Конституцію з його тексту. І якщо по суті Конституція була проривом в процесі європейської інтеграції та в становленні Європейського Союзу, то Лісабонський Договір містить перш за все технічні, не сутнісні зміни, які пропонують ефективні шляхи виходу з кризових ситуацій, але не надають Євросоюзові нового напрямку для розвитку.

Проте глибока політична та інституційна стагнація, яка тривала в Європейському Союзі майже два роки, розламувала ще діючі механізми ЄС та призвела до політичної нестабільності, в якій неефективність функціонування інститутів ЄС супроводжувалася невпевненістю в доцільності подальшого розвитку ЄС. В цьому випадку прийняття Лісабонського Договору стало вирішенням насущних проблем та вагомим кроком до збільшення подальшої ефективності Європейського Союзу як інтеграційного об'єднання.

У разі ратифікування договору усіма державами-членами, він набуде чинності з 2009 р., що дозволить провести чергові вибори до Європарламенту згідно з новими умовами [1].

Але невдалі результати ратифікації Договору в Ірландії поставили існування реформованого ЄС під загрозу. Поки лідери ЄС шукають альтернативні шляхи прийняття Лісабонського договору, аналітики роблять прогнози стосовно подальшого розвитку інтеграційного процесу. Зрозуміло, що в існуючому стані ефективне функціонування Союзу буде неможливим – складна інституційна та організаційна структура ЄС, необхідність односторонності при прийнятті більшості рішень, дублювання його зовнішньополітичних функцій унеможливує подальший розвиток інтеграційного об'єднання в складі двадцяти семи або більше держав.

Державам-членам залишається тільки сподіватися на те, що націоналістичні настрої та політична пропаганда не перешкоджатиме народам Європи оцінити ті безперечні переваги, які несе в собі новий Договір і це допоможе вирішити проблему прийняття Лісабонського договору.

Література

1. Сайт Лісабонського Договору на офіційному сайті ЄС. http://europa.eu/lisbon_treaty/index_en.htm
2. Энтин М.Л. Договор о реформе // *Вся Европа*. - № 11(16), 2007. http://alleuropa.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=464
3. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community // *Official Journal of the European Union*. - C 306, Volume 50, 17 December 2007.

М.А.Саракуца

*Одесский национальный университет им. И.И.Мечникова,
кафедра конституционного права и правосудия,
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина*

ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ЛИССАБОНСКОГО ДОГОВОРА

РЕЗЮМЕ

Статья посвящена сравнительно-правовому анализу Лиссабонского договора и текста нератифицированной Конституции для Европы, прослежена наследственность основных изменений, вносимых новым договором в принципы деятельности Европейского Союза. В то же время сделан вывод о том, что все наиболее радикальные новеллы Конституции, придававшие Европейскому Союзу вид квазигосударственного объединения, отсутствуют в новом договоре, придавая ему компромиссный характер.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: *Европейский Союз (ЕС), Конституция ЕС, Лиссабонский Договор, европейская интеграция.*