

# РАСШИРЕНИЯ ФУНКЦИЙ ИНСТИТУТОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Мещерякова О.М.<sup>1</sup>

## АННОТАЦИЯ

В настоящей статье автор детально раскрывает сущность тех правовых явлений, которые положили начало такой важной отрасли международного права как интеграционное право. В статье автор показывает, что несмотря на существование различных теорий интеграции, выработанных в доктрине, «движущей силой» любого интеграционного процесса является национальный интерес, что и определяет юридическую природу того или иного интеграционного процесса. Автор отмечает, что с одной стороны, некоторые отечественные и зарубежные юристы говорят о наличии некоего федералистского направления в европейском интеграционном процессе. На основе этого выделяют в институциональной системе Европейского Союза три ветви власти. С другой стороны, основу современной европейской интеграции составляют два учредительных договора Европейского Союза, что свидетельствует о международно-правовой природе Европейского Союза. Автор анализирует различные аспекты развития институциональной системы Европейского Союза. На основании анализа новелл Лиссабонского договора, касающихся двух институтов, участвующих в процессе принятия решений, - Совета и Европейского парламента, - можно сформулировать следующие выводы о том, что проблема создания институциональной системы, способной обеспечить баланс полномочий между институтами Союза и государствами-членами, осложняется его неоднородностью, именно в вопросе построения институциональной системы наделения институтов Союза компетенцией сталкиваются суверенные интересы государств-членов, в Европейском Союзе вопрос о степени наднациональности в процессе принятия решений институтами вызывает наибольшие разногласия между государствами-членами, которые по мере расширения Союза только усиливаются, т.к. каждое очередное расширение усиливает неоднородность Союза

**Ключевые слова:** Европейский Союз, Лиссабонский договор, институты Европейского Союза, интеграционный процесс, правовое регулирование, проблематика, практика, перспективы.

---

**EXPANSIONS OF THE EUROPEAN UNION INSTITUTE'S FUNCTIONS:  
PROBLEMS AND PROSPECTS**

**Olga M. Mesheriakova<sup>1</sup>**

**ABSTRACT**

...

**Key words:** European Union, Treaty of Lisbon, institutes of the European Union, integration process, legal regulation, perspective, practice, prospects.

---

**Мещерякова О.М.** Расширения функций институтов Европейского Союза: проблемы и перспективы  
**Mesheriakova O.M.** Expansions Of The European Union Institute's Functions: Problems And Prospects

Проблема расширения функций институтов Европейского Союза является одной из ключевых при рассмотрении очередных поправок и изменений, вносимых в учредительные договоры ЕС, поскольку проблема поиска путей преодоления демократического дефицита в Европейском Союзе является на сегодняшний день одной из самых дискуссионных. В этой связи особая роль в процессе реформирования Европейского Союза отводится его институтам, совместными усилиями которых осуществляется разработка и претворение в жизнь политики Европейского Союза по всем ее направлениям. Поскольку основа интеграции – это международный договор, как правило, такие поправки оформляются очередным реви-зионным договором.

Лиссабонский договор, ознаменовавший очередной этап реформирования институциональной системы Европейского Союза, и принятый после неудавшейся попытки конституционализации Европейского Союза, продолжил традицию, начатую в двух предыдущих реви-зионных договорах Европейского Союза – Амстердамском (1997г.) и Ниццком (2001г.):

Все три договора являются договорами об изменениях и дополнениях, вносимых в учредительные договоры Союза.

Поэтому, представляется, что Лиссабонский договор можно поставить в один ряд с указанными двумя договорами и отнести к реви-зионным договорам.

Вместе с тем, с принятием Лиссабонского договора процесс реформирования Европейского Союза вступает в свою решающую стадию. Новый договор о реформе определяет основные направления интеграционного процесса на длительный период [3. С.398]. Тем не менее, вопрос об отнесении Лиссабонского договора к тому или иному виду источников первичного права Европейского Союза является в известной мере спорным.

Кроме того, значение Лиссабонского договора усиливается еще и тем обстоятельством, что принят он был «взамен» проекта «Договора, устанавливающего Конституцию для Европы», который должен был стать источником права «беспрецедентным по своему объему в сравнении как с национальными конституциями, так и с большинством международных договоров» [2].

Большинство положений об институциональной реформе, содержащихся в проекте Конституции, были включены в текст Лиссабонского договора. При

этом вопрос о реформировании институциональной системы является основным моментом всех до сих пор предпринимаемых реформ в Европейских сообществах, а затем и в Европейском Союзе.

Одной из особенностей организационного механизма ЕС является то, что вектор развития институциональной системы был задан еще в 1950-е годы двадцатого века, когда преобладала федералистская концепция развития интеграции. Основы функционирования организационного механизма европейской интеграции были заложены также приблизительно в тот же период.

В последующие годы развития и углубления интеграционного процесса федералистская концепция стала постепенно вытесняться, уступив место более реалистичной суверенитетской концепции [5]. Однако структура институциональной системы сохранила свои основные характеристики, заданные согласно плану Шамана-Монне. Это привело к дисбалансу в распределении полномочий между Союзом и государствами-членами.

По мере развития и углубления интеграции эта проблема не только не была решена, но приобрела новые очертания.

Поэтому все последующие реформы организационного механизма были направлены на обеспечение баланса полномочий между государствами-членами, с одной стороны, и Союзом – с другой, т.к. нарушение этого баланса снижает не только эффективность институциональной системы, но и легитимность институтов [4].

Наиболее существенные изменения касаются места и роли Европейского парламента в институциональной системе Европейского Союза, а также процесса принятия решений в Совете Европейского Союза.

Лиссабонский договор значительно расширил компетенцию Европейского парламента по многим аспектам, имеющим ключевое значение для функционирования институциональной системы Европейского Союза.

Во-первых, расширяя сферу применения процедуры совместных решений, называемой по Лиссабонскому договору обычной законодательной процедурой (ст. 294 Договора о функционировании Европейского Союза), Лиссабонский договор фактически уравнивает Европейский парламент с Советом [1].

Теперь, согласно Лиссабонскому договору, Европейский парламент наряду с межправительственным

**Мещерякова О.М.** Расширения функций институтов Европейского Союза: проблемы и перспективы  
**Mesheriakova O.M.** Expansions Of The European Union Institute's Functions: Problems And Prospects

институтом - Советом – в рамках общей законодательной процедуры вотирует законопроекты, исходящие от Комиссии.

Поскольку Лиссабонский договор значительно расширяет количество сфер, в которых решения принимаются на основе общей законодательной процедуры, – теперь это двадцать семь сфер сотрудничества, – можно говорить о том, что Лиссабонский договор расширяет полномочия Европейского парламента в процессе принятия решений.

Во-вторых, роль Европейского парламента усиливается также при избрании Председателя Европейской Комиссии. Согласно п.7 ст.17 Договора о Европейском Союзе в Лиссабонской редакции, Европейский совет, постановляя квалифицированным большинством, предлагает кандидатуру на пост Председателя Комиссии Европейскому парламентау [1. С.220].

Парламент принимает решение большинством голосов.

Если Европарламент не утверждает предложенную кандидатуру, то она отклоняется.

В-третьих, Парламент наделяется равными с Советом полномочиями в процессе утверждения бюджета Европейского Союза.

В-четвертых, если, согласно Договору о Европейском Союзе в прежней редакции, предложения об изменении учредительных договоров могли исходить от государств-членов или Комиссии, то по Лиссабонскому договору, Европейский парламента также наделен этим полномочием (п.2 ст. 48 Договора о Европейском Союзе в редакции Лиссабонского).

Другим нововведением Лиссабонского договора, затрагивающим институциональную систему Европейского Союза, является изменение процедуры принятия решений в Совете: Лиссабонский договор вводит новые правила для определения квалифицированного большинства.

Согласно новым правилам, для того, чтобы решение было принято квалифицированным большинством, необходимо, чтобы за него проголосовало не просто определенное число государств, но также, чтобы проголосовавшие «за» государства представляли определенный процент населения Союза.

Положения о квалифицированном большинстве в Совете, установленные Протоколом о переходных положениях на основе системы так называемых «взвешенных голосов», создают элемент наднациональности в межправительственном органе – Совете.

Как устанавливается нормами Протокола о переходных положениях, члены Совета, представляющие разные государства, не располагают одинаковым числом голосов [1. с. 414].

Голосование в Совете производится так называемыми «взвешенными голосами». Причем, что интересно, «вес» каждого государства определяется не на основе такого критерия как экономические показатели: решающее значение при определении числа «взвешенных голосов», которыми будет располагать каждое государство, является размер территории и численность населения.

Количество «взвешенных голосов» каждого государства закреплено в Протоколе.

В указанном Протоколе закреплены три временных периода:

1. До 31 октября 2014 года голосование будет производиться «взвешенными голосами». Квалифицированное большинство составляет 255 «взвешенных голосов», если законопроект представлен Европейской Комиссией.

Если законопроект исходит не от Комиссии, то устанавливается дополнительное условие - поддержка со стороны 2/3 государств-членов.

2. С 1 ноября 2014 года по 31 марта 2017 года решение должно быть принято 55% от числа государств. Причем эти 55% государств-членов должны представлять минимум 65% населения Европейского Союза (ст. 16 Договора о функционировании Европейского Союза).

3. С 1 апреля 2017 года решения будут приниматься голосами 55% государств-членов, представляющих не менее 55% населения Европейского Союза (Проект решения Совета о реализации параграфа 4 ст. 9 Договора о Европейском Союзе и параграфа 2 статьи 205 Договора о функционировании Европейского Союза между 1 ноября 2014 г. и 31 марта 2017г., с одной стороны, и с 1 апреля 2017г., с другой стороны).

Таким образом, значительное усиление роли такого наднационального института как Европейский парламента в процессе принятия решений усиливает элемент наднациональности в Европейском Союзе и не только не способствует упрощению законодательной процедуры, но, напротив, усложняет ее.

Что касается новых правил определения квалифицированного большинства в Совете, то показатели, взятые за основу при «взвешивании» голосов, также не способствуют установлению справедливого

**Мещерякова О.М.** Расширения функций институтов Европейского Союза: проблемы и перспективы  
**Mesheriakova O.M.** Expansions Of The European Union Institute's Functions: Problems And Prospects

баланса интересов в этом межправительственном институте.

Голоса взвешиваются сообразно в основном с двумя показателями: численность населения, размер территории.

В соответствии с этими, например, Германия, Великобритания и Франция располагают 29 взвешенными голосами, а Польша - 27.

При этом Германия, Великобритания и Франция являются государствами – донорами. А Польша получает значительные финансовые вливания из бюджета ЕС, однако при принятии решений ее голос практически равен голосу ведущих государств-членов ЕС.

Это, разумеется, вызывает недовольство государств-основателей ЕС.

Поэтому система определения «веса» голосов государств-членов в Совете не способствует эффективности функционирования институциональной системы Европейского Союза в целом.

Напротив, она, во-первых, усиливает элемент наднациональности в Европейском Союзе, а во-вторых, обостряет еще одну неразрешимую проблему Европейского Союза – проблему его неоднородности.

Таким образом, проблемы, связанные с неоднородностью Европейского Союза, усиливаются не только вследствие его расширения, но и в результате реформирования его институциональной системы.

Поэтому Лиссабонский договор, увеличивая степень наднациональности в функционировании институтов Европейского Союза, не только не решает задач, стоящих перед Союзом, но ведет к усугублению и без того обостряющейся с каждым последующим расширением Союза проблемы его неоднородности.

Задача повышения легитимности институтов Европейского Союза в Лиссабонском договоре также не решена. Это легко можно проиллюстрировать, основываясь на введенной Лиссабонским договором системе распределения взвешенных голосов в Совете.

Кроме того, усиление роли Европейского парламента в процессе принятия решений, а также расширение его полномочий осложняет процесс принятия решений, поскольку преодолевать разногласия между Советом и Европейским парламентом в процессе обсуждения законопроектов становится все сложнее.

На основании анализа новелл Лиссабонского договора, касающихся двух институтов, участвующих в процессе принятия решений, - Совета и Европейского парламента, - можно сформулировать следующие выводы:

Проблема создания институциональной системы, способной обеспечить баланс полномочий между институтами Союза и государствами-членами, осложняется его неоднородностью.

Именно в вопросе построения институциональной системы, наделения институтов Союза компетенцией сталкиваются суверенные интересы государств-членов.

В Европейском Союзе вопрос о степени наднациональности в процессе принятия решений институтами вызывает наибольшие разногласия между государствами-членами, которые по мере расширения Союза только усиливаются, т.к. каждое очередное расширение усиливает неоднородность Союза.

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] Кашкин С.Ю. Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора. М., 2011.
- [2] Кашкин С.Ю. Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы. М., 2005.
- [3] Мещерякова О.М. Интеграционные процессы в XXI веке и развитие концепции суверенитета // Вопросы правоведения. 2013. №2.
- [4] Мещерякова О.М. Юридическая природа Европейского Союза и проблема суверенитета государств-членов. Монография. М., 2009.
- [5] Favret J.-M. Droit et pratique de l'Union europeene. Paris, 2003.

## REFERENCES

- [1] Kashkin S.U. European Union: Fundamental Acts In The Edition Of The Treaty Of Lisbon. Moscow, 2011.
- [2] Kashkin S.U. Constitution Of The European Union: Treaty Establishing The Constitution For Europe. Moscow, 2005.
- [3] Mesheriakova O.M. Integration Processes In The Xxi Century And Development Of The Sovereignty Concept // Voprosy Pravovedeniya. 2013. No. 2.
- [4] Mesheriakova O.M. Legal Nature Of The European Union And Problem Of The Member States

**Мещерякова О.М.** Расширения функций институтов Европейского Союза: проблемы и перспективы  
**Mesheriakova O.M.** Expansions Of The European Union Institute's Functions: Problems And Prospects

---

Sovereignty. Monograph. Moscow, 2009.

[5] Favret J.-M. Droit et pratique de l'Union europeene. Paris, 2003.

---

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

1. **Мещерякова Ольга Михайловна** – доктор юридических наук, профессор кафедры международного права Российского университета дружбы народов [[om23375@gmail.com](mailto:om23375@gmail.com)]

#### AUTHOR INFORMATION

1. **Olga M. Mesheriakova** – Doctor of Law, Professor at the Department of International Law of the Peoples' Friendship University of Russia [[om23375@gmail.com](mailto:om23375@gmail.com)]