

Коданева С.И.<sup>1</sup>

## Институциональная реформа Евросоюза: от замысла к реализации

***Аннотация.** Европейская интеграция в своем развитии прошла долгий путь, хотя движение отнюдь не всегда было поступательным, случались периоды застоя и даже откаты. Каждый этап оставлял след в правовом поле, способствуя постепенному формированию наднациональных правовых институтов ЕС.*

*В этом контексте наиболее знаковым событием двух последних десятилетий стало принятие Лиссабонского договора (2007), который наделил Европейский союз полной правосубъектностью; при этом его политические институты подверглись существенному реформированию, что способствовало большей интеграции государств-членов.*

*За почти два десятилетия, прошедшие с момента принятия Лиссабонского договора, наметились контуры дальнейшего расширения ЕС на восток. В то же время Европейский союз столкнулся с рядом беспрецедентных кризисов, поставивших под вопрос легитимность его институтов и заставивших задуматься о самой возможности его дальнейшего существования. Европейские политики были вынуждены признать, что институты ЕС в нынешней конфигурации не смогут справиться с будущими вызовами и обеспечить управляемость объединения. На повестке дня вновь появился вопрос о необходимости институциональной реформы ЕС на основе принципов прямой демократии, для чего требуется большая вовлеченность европейцев. Таким демократическим инструментом, предназначенным для обсуждения судьбы объединения с*

---

<sup>1</sup> Коданева Светлана Игоревна – кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник, ИНИОН РАН; kodanevas@gmail.com

*гражданами Европы, стала Конференция о будущем Европы, прошедшая в 2021–2022 гг. Тем не менее отношение различных органов власти Евросоюза и к самой Конференции, и к ее результатам существенно разнится – от призыва к немедленному пересмотру учредительных договоров ЕС со стороны Европарламента до блокирования любых подобных инициатив Европейским советом.*

*Цель настоящей статьи – рассмотреть сложный контекст, в котором проходит обсуждение возможной институциональной реформы ЕС, проанализировать позиции трех ключевых органов Евросоюза (Европарламента, Еврокомиссии и Европейского совета), а также содержание разработанных ими законодательных предложений.*

**Ключевые слова:** *Европейский союз, Договоры ЕС, Лиссабонский договор, институты ЕС, институциональная реформа ЕС, Конференция о будущем Европы.*

В 2022 г. исполнилось 70 лет с тех пор, как вступил в силу Договор о Европейском объединении угля и стали (ЕОУС), который в 1952 г. подписали в Париже шесть стран Западной Европы. В 1957 г. они же учредили Европейское экономическое сообщество и Евроатом, подписав Римские договоры. Эти объединения изначально были интеграционными. Так, еще в 1952 г. участники ЕОУС при поддержке НАТО предприняли попытку создать два новых сообщества – оборонительное и политическое. Однако эта попытка не увенчалась успехом, а сам процесс интеграции оказался долгим и сложным. За 70 лет европейская интеграция прошла несколько стадий, характеризовавшихся то ускорением, то замедлением интеграционных процессов, и каждый из этих этапов нашел свое отражение в Учредительных договорах ЕС (далее – Договоры), а также в системе права ЕС и международных договорах [Craig, De Búrca, 2020, p. 26]. Можно выделить следующие основные этапы: 1) этап восстановительного роста (с образования ЕОУС до конца 1960-х годов); 2) этап застоя и «евросклероза» (с начала 1970-х и до середины 1980-х годов); 3) этап достижения экономических выгод за счет объединения и интеграции (с середины 1980-х и до конца 1990-х годов); 4) этап расширения на восток и постепенной интеграции новых членов (с конца 1990-х годов и по настоящее время) [Буторина, Борко, 2022, с. 7].

Следует отметить, что попытки лидеров отдельных государств ЕС придать дополнительную динамику интеграционным процессам в Евросоюзе натолкнулись на непонимание со стороны

остальных государств-членов и дали крайне незначительный результат [Федоров, 2021]. Достаточно активно (отчасти – благодаря усилиям Э. Макрона) продвигалась только интеграция в области обороны и безопасности, в рамках которой были реализованы такие оборонные инициативы как создание Общей политики безопасности и обороны (*англ.* Common Security and Defence Policy, CSDP; 1999), Европейского оборонного фонда (*англ.* European Defence Fund, EDF; 2016), Постоянного структурированного сотрудничества (*англ.* Permanent Structured Cooperation, PESCO; 2017–2018), Скоординированного ежегодного обзора по обороне (*англ.* Coordinated Annual Review on Defence, CARD; 2017), а также принят закон о европейском укреплении оборонной промышленности посредством общих закупок (*англ.* European defence industry reinforcement through common procurement act, EDIRPA; 2023) [Brøgger, 2024]. В научной литературе отмечается, что процесс европейской интеграции в области обороны и безопасности особенно активизировался после событий 2014 г. на Украине и присоединения Крыма к России [Мозель, 2018; Воробьева, 2020].

При этом выход Великобритании из ЕС (2016–2020), в определенном смысле поставивший под вопрос легитимность всего европейского интеграционного проекта, стал причиной раскола в элитах, экспертном сообществе и общественном мнении между еврооптимистами, европессимистами и еврореалистами, придерживающимися принципиально различных взглядов на будущее Европы [Медушевский, 2022, с. 27]. Сторонники Брекзита в своих публичных выступлениях постоянно говорили о слабости и излишней бюрократизации институциональной структуры ЕС, ее оторванности от простых европейцев, которые практически никак не могут влиять на принимаемые в Брюсселе решения [Коданева, 2021]. Все это позволяло некоторым экспертам делать пессимистичные выводы о будущем Европроекта, о возможности возникновения своеобразного «эффекта домино».

Однако, как ни парадоксально, выход Соединенного Королевства из состава ЕС, напротив, стал стимулом для реформирования Евросоюза. Лидеры ЕС и его ведущих государств, оценивая высокую вероятность негативных сценариев, поспешили выступить с предложением по проведению реформ, направленных на устранение недостатков институциональной структуры Евросоюза. Так, сразу же после референдума по Брекзиту верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности

Ф. Могерини представила европейцам новую глобальную стратегию ЕС в области внешней политики и политики безопасности под названием «Общее видение, общее действие: более сильная Европа». В документе подчеркивалось, что необходима модернизация институциональной структуры ЕС, чтобы противостоять новым вызовам. Э. Макрон назвал Брекзит индикатором кризиса в Европе, для выхода из которого необходимо реформировать Евросоюз. Поддержку идеям Э. Макрона поспешили выразить тогдашний Председатель Европейского совета Д. Туск, канцлер Германии А. Меркель и премьер-министр Испании П. Санчес. При этом некоторые эксперты отмечали, что сам выход Великобритании из состава ЕС положительно сказался на функционировании объединения, поскольку, во-первых, стало проще принимать общие решения, которые Соединенное Королевство ранее блокировало, а, во-вторых, страны ЦВЕ, в целом поддерживавшие экономическое направление сотрудничества, но выступавшие против ограничения национального суверенитета, остались в меньшинстве, без содействия «старшего брата» [Sultanova, 2019, p. 68].

### **Конференция о будущем Европы – попытка поиска новых путей развития**

После Брекзита в ЕС возник очевидный социальный запрос на большее единство, слаженность, динамизм в функционировании объединения, на возвращение ему лидирующих позиций в мире, а также на новую объединительную идеологию и новую стратегию развития. В ответ на это 1 марта 2017 г. председатель Еврокомиссии Ж.-К. Юнкер (2014–2019) представил «Белую книгу о будущем Европы», в которой излагались пять сценариев развития ЕС, в числе которых были и сохранение текущей политики, и концентрация исключительно на едином рынке, и большая интеграция в отдельных либо во всех сферах [White paper..., 2017].

Европарламент предложил провести конференцию, в ходе которой европейцы могли бы высказать свое видение будущего ЕС. Идею подхватили Франция и Германия, дополнив ее предложением провести несколько сессий конференции с 2020 г. (председательство Германии) по 2022 г. (председательство Франции), а за ними – У. фон дер Ляйен в своей предвыборной речи в Европейском парламенте 16 июля 2019 г.

Однако основным «двигателем» реформы оставался Европарламент. 15 января 2020 г. он принял резолюцию, в которой

сформулировал свою позицию по вопросу проведения Конференции о будущем Европы [European Parliament resolution..., 2020]. Ссылаясь на свои более ранние резолюции<sup>1</sup>, а также на возросший интерес избирателей к выборам в Европарламент в 2019 г. (что, по мнению евродепутатов, свидетельствовало о растущем интересе граждан к процессу европейской интеграции), Парламент указал, что проблемы, с которыми столкнулась Европа за прошедшее десятилетие, свидетельствуют о необходимости реформ во многих областях. Подчеркнув важность учета мнения всех граждан ЕС (особенно молодежи), Европарламент заявил, что именно он должен играть руководящую роль в работе будущей конференции. Тематику конференции предлагалось не ограничивать, хотя Европарламент сформулировал ряд общих вопросов для будущего обсуждения.

Через неделю после этого – 22 января 2020 г. – Еврокомиссия обнародовала свою позицию по вопросу проведения Конференции [Communication from the Commission..., 2020]. Так же как и Европарламент, Комиссия ссыалась на рекордно высокую явку избирателей на выборах 2019 г., акцентируя роль будущей конференции как института прямой демократии, который позволит вовлечь граждан ЕС в формирование европейской политики. Это, по мнению Комиссии, было необходимым условием укрепления связи и доверия между европейцами и институтами ЕС. Однако Еврокомиссия отвергала идею о ведущей роли Европарламента в работе Конференции о будущем Европы, напоминая, что при определении концепции, структуры, сферы охвата и сроков проведения Конференции все три органа ЕС должны действовать сообща. Что же касается непосредственного проведения мероприятий в рамках Конференции, то предлагалось передать их на уровень национальных и региональных парламентов и заинтересованных сторон.

Еврокомиссия также предложила два тематических направления работы Конференции: вопросы политики и институциональных реформ. По первому направлению предлагалось обсудить шесть политических приоритетов, сформулированных в докумен-

---

<sup>1</sup> Имеются в виду резолюции от 16.02.2017 г. об улучшении функционирования Европейского союза на основе потенциала Лиссабонского договора, от 16.02.2017 г. о возможных изменениях и корректировках нынешней институциональной структуры Европейского союза, от 16.02.2017 г. о бюджетных возможностях зоны евро и от 13.02.2019 г. о состоянии дебатов о будущем Европы.

тах Комиссии [Von der Leyen, 2019, p. 4], а также в Стратегической повестке дня Европейского совета [A new strategic agenda..., 2019]. В рамках второго направления предлагалось обсудить систему транснациональных списков на выборах в Европейский парламент и правила выдвижения «ведущих кандидатов» на выборах председателя Европейской комиссии. Комиссия признавала, что институциональные реформы потребуют изменения основных Договоров ЕС и подчеркивала, что не обладает компетенцией в этой области, поэтому готова взять на себя роль посредника между Европарламентом и Советом ЕС, обещала анализировать отчеты о работе Конференции, интегрировать полученные предложения в свои рекомендации и принимать их во внимание при разработке законодательной повестки.

Обтекаемая формулировка о возможности изменения Договоров побудила некоторых евродепутатов задаться вопросом, не пытается ли Комиссия таким образом угодить тем странам ЕС, которые отнеслись к идее проведения Конференции довольно прохладно [Потемкина, 2020, с. 5]. Они выступили категорически против институциональных реформ, предполагающих внесение изменений в договоры, а также против отхода от принципа единогласия при принятии решений и замены его квалифицированным большинством. В результате в Европейском совете против проведения Конференции выступили 12 государств, заблокировав тем самым возможность обсуждения конституционной реформы. Кроме того, предполагаемое начало Конференции совпало с пандемией COVID-19, что стало поводом отложить ее проведение.

Тем не менее пандемия, оказавшаяся серьезным вызовом для ЕС, дала возможность оценить реакцию Евросоюза на кризис и в связи с этим показала, что для дальнейшего укрепления европейской солидарности необходимо принять во внимание опасения граждан. В итоге Европейский совет 3 февраля 2021 г. опубликовал «пересмотренную позицию» по вопросу проведения Конференции [Conference on the future..., 2021] и выразил согласие на ее проведение, подчеркнув, что это – хорошая возможность поддерживать демократическую легитимность и функционирование европейского проекта, а также сохранить поддержку общих целей и ценностей объединения со стороны европейцев, предоставив гражданам ЕС дополнительные возможности для самовыражения.

Тематику Конференции предлагалось ограничить несколькими ключевыми вопросами стратегического развития ЕС: устой-

чивость и климатическая нейтральность к 2050 г. (включая экологичный и справедливый переходный период); социальные проблемы; инновации, конкурентоспособность и цифровая трансформация; фундаментальные ценности, права и свободы; международная роль ЕС. При этом Европейский совет подчеркнул, что ни о каком пересмотре основных Договоров речи идти не должно, поскольку «структура Европейского союза открывает возможности для эффективного решения проблем» [Conference on the future..., 2021]. Однако предлагалось обсудить вопросы, связанные со способностью ЕС следовать указанным приоритетам политики.

Далее Европейский совет сформулировал руководящие принципы работы Конференции: совместная ответственность институтов ЕС и государств-членов, равенство между учреждениями всех уровней, уважение прерогатив каждого учреждения, эффективность и избежание ненужной бюрократии, соблюдение определенного Договорами межинституционального баланса ролей Европейского парламента, Совета ЕС и Европейской комиссии, эффективное вовлечение граждан. Предлагалось разделить мероприятия Конференции на основные (начальные, среднесрочные и заключительные), проводимые в Брюсселе / Страсбурге и в странах, председательствующих в Совете ЕС, и тематические, проводимые в государствах-членах, чтобы каждое из них могло организовывать мероприятия в соответствии со своими интересами<sup>1</sup>; оформить мандат Конференции в виде Совместной декларации Европейского парламента, Совета ЕС и Европейской комиссии, подписанной их председателями; отвести на работу Конференции один год, а итоги отразить в докладе Европейскому совету. Отдельно оговаривалось, что Конференция не подпадает под действие статьи 48 Договора о ЕС (обычная процедура пересмотра Договора).

Таким образом, Европейский совет сформулировал основные организационные и содержательные рамки будущей конференции, которые и были реализованы. 10 марта 2021 г. Европарламент, Еврокомиссия и Совет ЕС достигли согласия о трехстороннем председательстве, подписав Совместную декларацию об участии в Объединенном секретариате и Исполнительном совете Конференции о будущем Европы вместе с наблюдателями от национальных

---

<sup>1</sup> В ходе Конференции только во Франции и Нидерландах рассматривались все предложенные темы, остальные страны-участницы выбрали узкий подход, включив в программу только те темы, которые были для них актуальны.

парламентов, Комитета регионов, Экономического и социального комитета и социальных партнеров. Цель Конференции была обозначена так: «предоставить гражданам возможность не только высказать, что они ожидают от Европейского союза, но и сыграть важную роль в формировании его будущего» [Потемкина, 2022б, с. 9].

### **Результаты Конференции о будущем Европы и проекты институциональных реформ ЕС**

Конференция началась 9 мая 2021 г. и завершила свою работу 9 мая 2022 г. Она представила выводы, содержащие 49 предложений по девяти тематическим разделам и 326 конкретных мер по их реализации. Более 750 тыс. участников Конференции провели в ее рамках более 6500 мероприятий и обсудили примерно 18 тыс. идей, а ее многоязычную цифровую платформу, запущенную Еврокомиссией, к маю 2022 г. посетили около 5 млн человек [Communication from the Commission..., 2022].

Конференция показала, что идея о реформировании институтов ЕС и его Договоров пользуется значительной поддержкой [Потемкина, 2022в, с. 28]. Это побудило Европарламент занять активную позицию. Так, еще до официального завершения Конференции Европарламент опубликовал резолюцию<sup>1</sup>, в которой призвал к проведению реформ и созыву Конвента<sup>1</sup> для разработки поправок в Договоры, утверждая, что, поскольку «война пришла на Европейский континент», ЕС нуждается в реформировании, чтобы «стать сильнее», «стать более демократичным, безопасным, эффективным, процветающим, справедливым, устойчивым, в большей степени способным к действию, более влиятельным субъектом в мире» и «иметь возможность решать не только текущие, но и будущие проблемы», для чего ЕС следует «наделить инструментами, позволяющими решать важные транснациональные задачи в области безопасности, здравоохранения, изменения климата и окружающей среды, миграции, цифровизации, обороны, налогообложения, борьбы с неравенством, экономической и социальной политики и геополитики» [European Parliament resolution..., 2022b]. При этом в резолюции подчеркивалось, что «подлинной демократии» и

---

<sup>1</sup> Конвент – специально создаваемый председателем Европейского совета орган, рассматривающий предложения по изменению Договоров ЕС, состоящий из глав государств и правительств государств – членов ЕС, представителей национальных парламентов, Европейского парламента и Европейской комиссии.

«более глубокой политической интеграции» можно достичь посредством предоставления Европарламенту права законодательной инициативы и отмены принципа единогласия в Европейском совете [European Parliament resolution..., 2022b].

Государства – члены ЕС из Северной Европы и Балтии (Дания, Ирландия, Финляндия, Швеция, Латвия, Литва, Эстония), а также несколько государств Центрально-Восточной Европы, в том числе вся Вышеградская группа (Польша, Чехия, Словакия, Венгрия)<sup>1</sup> выступили против предложенной Европарламентом «максималистской интерпретации» рекомендаций Конференции и против реформы Договоров и созыва Конвента. В ответ шесть западноевропейских государств (Бельгия, Германия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Испания) опубликовали собственный неофициальный вариант резолюции, в котором поддержали реформы, в том числе – возможность внесения поправок в Договоры [Потемкина, 2022в, с. 30].

Спустя месяц Европарламент принял новую резолюцию, прямо призывающую к созыву Конвента [European Parliament resolution..., 2022a]. В ней также излагались предложения по изменению Договоров: использовать квалифицированное большинство для принятия решений в Европейском совете; включить в Договоры положения о социальном прогрессе; поддерживать малые и средние предприятия, а также продвигать ориентированные на будущее инвестиции; расширить законодательные и бюджетные полномочия Европарламента; усилить процедуру защиты фундаментальных ценностей ЕС.

10 июня 2022 г. Совет ЕС представил свою оценку, согласно которой большинство предложений Конференции предлагалось реализовывать в рамках действующей системы (без изменения Договоров), но при этом использовать гибкие механизмы, например, так называемое «правило о пассереле»<sup>2</sup> [Proposals..., 2022].

---

<sup>1</sup> Формально в Европейском совете против проведения Конференции голосовали 12 стран (Венгрия в голосовании не участвовала), а позже под неофициальным документом против «максималистской интерпретации» ее результатов (т.е. против изменения договоров ЕС) подписались 13 стран, включая Венгрию.

<sup>2</sup> Европейский совет может, «согласно огворке» (от *фр. passerelle* – «мостик»), единогласно принять решение, позволяющее ему в определенных случаях принимать решения квалифицированным большинством.

Еврокомиссия опубликовала свою позицию 17 июня 2022 г. [Communication from the Commission..., 2022]. Все поступившие предложения она объединила в девять тематических разделов, а процедуры их реализации распределила по четырем категориям, классифицированным следующим образом:

1) комиссия уже реализует инициативы, соответствующие внесенным предложениям (например, климатическое законодательство, законодательство о цифровых услугах, соглашение о минимальном размере заработной платы, создание органа по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям в сфере здравоохранения и реагированию на них (*англ.* Health Emergency Preparedness and Response Authority, HERA));

2) инициативы уже находятся в стадии разработки, и Комиссия внесла по ним свои предложения (например, разработка нового пакта о миграции и предоставлении убежища, закона об искусственном интеллекте, инициативы по укреплению экономики замкнутого цикла);

3) комиссия прорабатывает соответствующие вопросы и учит предложения Конференции (например, закон о свободе СМИ, европейская программа инноваций, меры по укреплению продовольственной безопасности и поставкам сырья);

4) предложения являются совершенно или частично новыми и требуют от Комиссии новых инициатив (например, проблемы, связанные с психическим здоровьем, даркнетом, майнингом криптовалют, влиянием продуктового производства на окружающую среду и благополучие животных).

Комиссия отметила, что большинство предложений будет реализовано посредством принятия нового законодательства. Вместе с тем она заявила, что планирует придерживаться максимально прагматичного подхода, в том числе – проводить оценку вероятного воздействия имеющихся в ее распоряжении вариантов политики, обеспечивать отсутствие негативных последствий при их реализации, давать заключения по вопросу о том, на каком уровне процесс принятия решений будет наиболее эффективным.

По вопросу изменения Договоров Комиссия высказалась уклончиво, указав, что в Договорах имеется «нераскрытый потенциал», позволяющий реализовать предложения Конференции (в частности, путем использования «правила о пассажире»). При этом она признала, что некоторые из идей, выдвинутых на Конференции, являются по-настоящему инновационными, в том числе – те,

в которых содержится прямой призыв к изменению Договоров, и предложила Европарламенту реализовать свои полномочия, закрепленные в Лиссабонском договоре.

Как можно видеть, позиция Комиссии в отношении институциональных реформ была осторожной: их возможность не отрицалась, но Комиссия не изъявила желания принять участие в их разработке, предоставив Европарламенту полную свободу действий.

22 ноября 2023 г. Европарламент после более тщательного анализа, обсуждения и доработки выводов Конференции принял резолюцию, излагающую его предложения [European Parliament resolution..., 2023].

В начале этого документа Европарламент обосновывает необходимость проведения институциональной реформы и изменения Договоров. После вводных тезисов, в которых подчеркивается, что с момента принятия Договоров Евросоюз столкнулся с беспрецедентными вызовами и многочисленными кризисами (среди них на первое место поставлен вооруженный конфликт России и Украины), в резолюции делается вывод, что внесение поправок в Договоры – это не самоцель, а необходимое действие в интересах всех граждан ЕС, поскольку поправки направлены на изменение структуры объединения таким образом, чтобы повысить его дееспособность (в частности – его способность более эффективно решать геополитические задачи), а также его демократическую легитимность и подотчетность. Кроме того, в этой части резолюции Европарламент впервые официально заявил, что современная институциональная структура Евросоюза не соответствует интересам даже нынешних его 27 государств-членов и, соответственно, перспектива будущего расширения ЕС делает реформу неизбежной.

В следующем разделе резолюции в сжатом виде излагаются 40 предложений Европарламента по изменению Договоров, затем представлены 245 поправок, которые, однако, не в полной мере отражают содержащиеся в резолюции предложения, оставляя часть предложений для будущего обсуждения в Конвенте.

В целом Европарламент предлагает 16 направлений изменения Договоров; его предложения касаются как непосредственно реформ институтов ЕС, так и отдельных сфер компетенции Евросоюза.

Европарламент предлагает предоставить ЕС исключительную компетенцию в вопросах защиты окружающей среды, биоразнообразия и ведения международных переговоров по изменению

климата (в поправках нашло отражение только третье направление, два других сохраняются в качестве вопросов совместной компетенции ЕС и государств-членов).

К совместной компетенции ЕС и государств-членов предлагается отнести: вопросы общественного здравоохранения (подход «Единое здоровье», защита и улучшение здоровья людей, борьба с трансграничными угрозами здоровью, всеобщий и полный доступ к сексуальным и репродуктивным правам); вопросы создания трансграничной транспортной инфраструктуры; промышленную политику; политику в области внешних границ; иностранные дела, внешнюю безопасность и оборону; вопросы гражданской защиты; вопросы образования (особенно такие транснациональные проблемы, как взаимное признание степеней, оценок, навыков и квалификаций). При этом особое внимание уделяется механизмам распространения общеевропейских ценностей (с акцентом на равноправие гендеров) – как через единые образовательные стандарты, так и посредством включения их в сферу экономической политики.

Большое внимание в документе уделяется вопросам безопасности, как внешней, так и внутренней (в этой части резолюции во многом повторяются идеи президента Франции Э. Макрона). Так, для обеспечения внешней безопасности Европарламент призывает к созданию оборонного союза, в том числе – постоянных военных подразделений быстрого развертывания под оперативным командованием ЕС. В рамках Общей политики безопасности и обороны должен быть предусмотрен специальный бюджет для финансирования разработки и закупок вооружений, причем Европарламент должен принимать участие в утверждении этого бюджета и осуществлять контроль за расходованием средств. Решения по всем вопросам Общей политики безопасности и обороны, включая решения по развертыванию военных миссий, должен принимать Европейский совет квалифицированным большинством после получения одобрения Европарламента. В официальных документах Евросоюза предлагается закрепить положение о том, что вооруженное нападение на одно из его государств-членов должно рассматриваться как нападение на ЕС. Кроме того, расширяется список случаев, когда ЕС вправе прибегать к гражданским и военным средствам обороны: борьба с гибридными угрозами, энергетическим шантажом, киберугрозами, кампаниями дезинформации и экономическим принуждением со стороны третьих стран. При этом в резолюции особо оговаривается, что функционирование оборонного союза не должно

затрагивать национальные традиции нейтралитета и подменять собой НАТО.

Что же касается вопросов внутренней безопасности, связанных, в основном, с вопросами миграции, то в резолюцию Европарламента включены поправки, касающиеся выработки единых для всех государств – членов ЕС минимальных стандартов выдачи виз, видов на жительство и предоставления гражданства, а также борьбы с «торговлей паспортами». Предлагается укрепить общую иммиграционную политику Евросоюза посредством высылки нелегальных мигрантов и принятия мер для обеспечения эффективного мониторинга, охраны и действенного контроля за внешними границами ЕС. В то же время указывается, что такая политика должна учитывать как вопросы экономической и социальной стабильности государств-членов, так и потребность единого рынка в рабочей силе, делая основной упор на эффективное управление миграцией с учетом справедливого отношения к гражданам третьих стран.

Кроме того, в блоке вопросов, связанных с внутренней безопасностью, присутствует предложение расширить полномочия Европола (в частности, за счет таких сфер как гендерное насилие и экологические преступления).

В экономической области предлагается обязать государства – члены ЕС инвестировать в достижение европейских экономических, социальных, экологических целей и целей в области безопасности, а также принимать все необходимые меры для привлечения внешних инвестиций.

Предлагается создать интегрированный Европейский энергетический союз для обеспечения ценовой доступности энергетической системы ЕС на основе энергоэффективности, использования преимущественно возобновляемых источников энергии, а также соответствия международным соглашениям по смягчению последствий изменения климата.

Европарламент предлагает закрепить за собой право наравне с Европейским советом по рекомендации Еврокомиссии начинать торговые переговоры и создавать механизмы для предотвращения искажения конкуренции на едином рынке (в том числе путем предотвращения создания налоговых убежищ).

Интересным нововведением в резолюции Европарламента является предложение о том, чтобы вопросы продвижения демократических ценностей, прав человека и устойчивого развития были включены в сферу общей торговой политики. Европарламент

также предлагает закрепить в официальных документах ЕС недопустимость дискриминации по признаку социального происхождения и требует, чтобы положения о социальном прогрессе были определены в специальном протоколе, прилагаемом к Договорам.

Недавние кризисы, прежде всего пандемия COVID-19, побуждали Конференцию, а затем и Европарламент пересмотреть принципы работы механизмов реагирования на чрезвычайные ситуации. В частности, предлагается заменить норму ст. 122 Договора о функционировании ЕС, предусматривающую возможность предоставления помощи государствам – членам Евросоюза в случае ЧС в рамках единой экономической политики, на новую норму, в соответствии с которой в случае ЧС Европейский парламент (большинством голосов) и Европейский совет (квалифицированным большинством голосов) по предложению Европейского парламента или Европейской комиссии могут предоставить Еврокомиссии чрезвычайные полномочия, которые позволят ей мобилизовать все необходимые инструменты (при этом должны быть четко определены объем специальных полномочий Еврокомиссии и период, в течение которого они применяются). Европарламент и Европейский совет, действуя простым большинством, могут в любое время отменить, изменить или возобновить режим ЧС и соответствующие полномочия Еврокомиссии.

Особое внимание в резолюции Европарламента уделяется институциональным реформам. Их основная цель – демократизация механизмов управления Евросоюзом и повышение роли самого Парламента. Так, предлагается закрепить разделение властей на принципах парламентской демократии. Законодательная власть должна быть двухпалатной (Совет ЕС и Европарламент); при этом идея о «ведущем кандидате» и единых списках на выборах Европарламента не нашла своего отражения в проекте. Еврокомиссию предлагается переименовать в Исполнительную власть. Формировать ее будет Евросовет по предложению Европарламента с учетом результатов выборов. Количественный состав Исполнительной власти ограничивается – в нее входит 15 человек, которых назначают государства – члены ЕС на основе ротации. Те государства, чьи представители не вошли в состав Исполнительной власти, смогут назначать заместителей министров. Верховного представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности предлагается переименовать в Секретаря; также предлагается создать должность Секретаря ЕС по экономическому управлению.

Исполнительная власть должна будет нести ответственность перед Парламентом, который сможет выдвигать как коллективный вотум недоверия, так и вотум недоверия по отношению к отдельным ее членам.

Работу Совета ЕС предлагается сделать более прозрачной. В частности, все его заседания должны быть публичны, он должен публиковать позиции своих членов, обнародованные в рамках законодательного процесса, и проводить публичные дебаты по законопроектам.

Полномочия Европарламента должны существенно расширяться, фактически приблизиться к традиционным полномочиям нижних палат национальных парламентов. Так, например, Европарламент должен получить право самостоятельно регулировать вопросы своего избрания, право законодательной инициативы, право обращаться в Суд ЕС для оценки отдельных аспектов права ЕС или по вопросу о несоблюдении Договоров органами ЕС или государствами – членами ЕС, а также с жалобами на несоблюдение международных договоров.

Предлагается максимально расширить сферу применения обычной законодательной процедуры, а основным способом принятия решений сделать квалифицированное большинство вместо единогласия. В частности, обычную законодательную процедуру предлагается применять при принятии законодательства по вопросам единого рынка и экономической политики, утверждения многолетнего финансового плана, миграции, борьбы с дискриминацией, функционирования Европейской прокуратуры, сотрудничества правоохранительных органов.

Помимо этого предлагается существенно расширить демократические инструменты вовлечения в законотворческий процесс национальных парламентов и граждан ЕС, например, усилить роль социальных партнеров в подготовке любых инициатив в области социальной политики, занятости и экономической политики. Кроме того, предлагается увеличить до 12 месяцев срок, в течение которого национальные парламенты могут выразить несогласие с принятыми актами ЕС, как нарушающими принцип субсидиарности («желтая карточка»), и одновременно ввести процедуру «зеленой карточки» для законодательных инициатив национальных и региональных парламентов. Роль последних также предлагается повысить в рамках концепции «Европы регионов».

Также предлагается изменить процедуру, по которой происходит признание нарушения ценностей ЕС государствами-членами, – это должно стать прерогативой Суда ЕС. Так, Совет ЕС, принимающий решение квалифицированным большинством в течение 6 месяцев после получения предложения от одной трети государств-членов, Европарламента или Еврокомиссии, будет вправе подать заявление в Суд ЕС о наличии серьезного и постоянного нарушения ценностей ЕС государством – членом Евросоюза. Суд ЕС, в свою очередь, должен запросить у государства его позицию, после чего должен принять решение по заявлению. В случае признания нарушения, Совет ЕС должен будет в течение шести месяцев наложить на виновника санкции, включающие приостановку определенных прав нарушителя или приостановку платежей из бюджета Евросоюза. Помимо этого предлагается создать процедуру абстрактного пересмотра права ЕС в Суде ЕС по обращению парламентского меньшинства.

### **Будущее реформ ЕС**

Как можно видеть, проект, подготовленный Европарламентом, имеет довольно радикальный характер, а потому, вероятно, столкнется с противодействием со стороны Европейского совета, особенно стран ЦВЕ (прежде всего, Вышеградской четверки), которые исторически выступают против усиления общеевропейских институтов и за сохранение национального суверенитета<sup>1</sup>. Основные причины такого подхода – в том, что данные страны, вступая в ЕС, рассчитывали, прежде всего, на экономические выгоды. Они намеревались оставить главные рычаги управления собственной политической и экономической жизнью в своих руках и желали играть независимую роль в европейских делах. В нынешних условиях страны ЦВЕ опасаются, что, утратив суверенитет и лишившись поддержки Великобритании после Брекзита, они окажутся полностью под властью Франции и Германии. К тому же крайне негативное отношение польского общества к навязываемой Евросоюзом терпимости к гендерным меньшинствам может стать дополнительным стимулом для противодействия предложенным поправкам в Договоры ЕС.

---

<sup>1</sup> Так, единственной страной V4, ратифицировавшей проект Конституции Европейского союза в 2004 г. была Венгрия, да и Лиссабонский договор Польша и Чехия ратифицировали последними – только в 2009 г.

18 декабря 2023 г. Совет ЕС согласился направить подготовленный Европарламентом проект в Европейский совет в рамках процедуры созыва Конвента [Луца, 2024]. 20 марта 2024 г. Еврокомиссия, выполняя данное ранее обещание, опубликовала свое видение реформ, направленных на реализацию предложений Конференции [Communication from the Commission..., 2024], подтвердив, что ее позиция осталась прежней – большинство предложений можно реализовать без изменения Договоров. Тем не менее она пообещала начать работу над углубленными обзорами политики ЕС в разных областях, которую планируется завершить в начале 2025 г. и, в зависимости от результатов, представить конкретные предложения по предстоящим реформам.

Что же касается Европарламента – автора и одной из основных движущих сил процесса реформ (наряду с его «локомотивом» в лице тандема Э. Макрона и О. Шольца), то выборы 2024 г. не оказали существенного влияния на его позицию. С 1999 г. в Европейском парламенте действует политическая коалиция, включающая Европейскую народную партию (ЕНП), Партию европейских социалистов (ПЕС) и Альянс либералов и демократов за Европу (АЛДЕ) и демонстрирующая очевидное единство взглядов по трем ключевым вопросам: незыблемость европейской интеграции, направленной на создание панъевропейского союза с сильным парламентом и подотчетным исполнительным органом власти; стремление к расширению ЕС и включению в него государств постсоветского пространства и Западных Балкан; достижение Евросоюзом необходимого уровня сплоченности, что позволит ему действовать как единая и влиятельная сила в международных делах [Каринцев, 2023, с. 36–37]. Некоторые эксперты предсказывали ослабление коалиции после выборов 2024 г.; подобные опасения, в числе прочего, стимулировали Европарламент добиваться ускоренного рассмотрения предложений по реформированию Договоров ЕС. Но, в целом, опасения не оправдались. Действительно, правые и правоцентристские партии, придерживающиеся евроскептических взглядов, в том числе в вопросах дальнейшей евроинтеграции, упрочили свои позиции в Европарламенте. Однако коалиция ЕНП, ПЕС и АЛДЕ сохранила за собой большинство мест и осталась ключевой парламентской силой. Да и сам евроскептицизм, претерпевающий сегодня определенные трансформации, ныне становится фактором, задействованным в укреплении ЕС и работающим на обще-европейскую повестку. Как отмечает Е. Крапивницкая, основной

вопрос современного этапа евроинтеграции заключается в том, станет ли нынешний политкризис<sup>1</sup> трамплином для долгожданной политической консолидации обновленного Евросоюза с подлинно федеративной структурой, поскольку сейчас уже очевидно, что будущее ЕС во многом зависит от его способности обрести новый импульс к развитию посредством эффективных и долгосрочных реформ [Крапивницкая, 2024, с. 35].

Как отмечалось выше, перспективы реформы Договоров ЕС зависят от отношения к реформам со стороны государств – членов объединения, а также от перспектив расширения ЕС на восток. Основными «двигателями» реформ являются Франция и Германия, выступающие за большую интеграцию в рамках Евросоюза и большую контролируемость его органов. Так, по мнению Э. Макрона, необходимо остановить «бесконечное расширение» ЕС и одновременно углубить интеграцию. Еще в мае 2022 г. на церемонии завершения Конференции о будущем Европы он предложил создать Европейское политическое сообщество (ЕПС) как некий форум «европейских государств, разделяющих демократические ценности, невзирая на то, являются ли они членами Европейского союза, и независимо от характера их нынешних отношений с Европейским союзом: хотят ли они присоединиться к нему, покинули ли они его, намереваются ли они присоединиться или связаны с Евросоюзом только экономическими соглашениями» (цит. по: [Потемкина, 2022а, с. 11]). При этом Э. Макрон подчеркнул, что такая площадка должна строиться на межправительственной основе и быть свободной от нормативно закрепленных процедурных требований и формализованных решений, а институты ЕС не должны находиться в центре предложенного проекта. Его идею поддержали лидеры ЕС и государств – членов объединения, и уже в октябре 2022 г. в Праге состоялось первое заседание ЕПС. Таким образом, видение будущей Европы, в которой ЕС станет еще более интегрированным объединением, поддерживающим политический диалог по вопросам общеевропейской безопасности с другими европейскими государствами посредством ЕПС, обрело хотя бы частичную реализацию.

---

<sup>1</sup> Е. Крапивницкая отмечает, что Европа столкнулась с несколькими вызовами одновременно (миграционный кризис, климатическая повестка, экономическая ситуация, последствия пандемии COVID-19 и т.д.), поэтому можно говорить о «политкризисе», в контексте которого прошли выборы в Европарламент.

В то же время тезисы Э. Макрона, касающиеся суверенитета ЕС, пока не нашли поддержки. Так, еще в своей Сорбонской речи (2017), говоря о формировании «европейского суверенитета», президент Франции призвал «сделать Европу более суверенной, единой и демократической» (цит. по: [Федоров, 2021, с. 75]). Эту риторику поддерживали министры его правительства. Например, министр экономики и финансов Франции Брюно Ле Мэр «обогастил» теорию государственного суверенитета понятием «двойной суверенности – национальной и коммунитарной (т.е. европейской)» [Ibid.].

Попытки реализовать идею «европейского суверенитета» предпринимались еще при разработке проекта Конституции Европейского союза (2004). Активные сторонники парагосударственной модели ЕС выступали тогда за создание новой сверхдержавы в лице Евросоюза. Активно отстаивая свою точку зрения, они указывали, что ЕС создается на основе волеизъявления народов и объединяющих их государств. В рамках Конституционного конвента, готовившего проект Конституции ЕС, эта позиция оказалась доминирующей, и в проект Конституции была включена статья, в которой говорилось, что ЕС учреждается на основе волеизъявления «народов и государств Европы, стремящихся к построению нового будущего». Однако, как отмечает российский юрист Л. Энтин, в Лиссабонском договоре (2007) эта формулировка была изменена и теперь звучит так: «Высокие Договаривающиеся Стороны учреждают между собой Европейский союз ... , которому государства-члены передают компетенцию, необходимую для достижения общих целей». Это означает, что в учредительном тексте ЕС отсутствует формула суверенитета. Никто не ставит под сомнение тот факт, что ЕС наделен особыми компетенциями и, следовательно, фактически правом осуществления некоторых суверенных прерогатив. Но речь идет лишь о передаче компетенций, а не о наделении суверенитетом. Суверенитет как таковой, единый и неделимый, принадлежит государствам – членам Европейского союза. Это подтверждается и в формулировке основных принципов, лежащих в основе построения и функционирования Евросоюза [Энтин, 2012, с. 28].

Характерно, что и сейчас далеко не все государства – члены ЕС поддерживают главный тезис Э. Макрона о формировании европейского суверенитета, особенно в военно-технической области, где у большинства стран остались в приоритете связи с США и

НАТО. Наперекор установкам Парижа действуют не только Польша или страны Балтии, но и, например, Бельгия и Финляндия [Алексеевкова, Чихачев, 2022, с. 35].

Понятия «стратегический суверенитет» и «стратегическая автономия» вошли в широкий политический дискурс после речи У. фон дер Ляйен перед Европарламентом в 2019 г. Она определила суверенитет как «способность действовать автономно», а также выбирать, когда, в каких областях действовать вместе с партнерами-единомышленниками, а автономию – как «способность существовать в современном мире, защищать наши ценности и наши интересы» (цит. по: [Коцур, 2023, с. 34]). Однако, как показало сравнительное исследование Г. Коцура, эти термины просуществовали в политическом поле недолго (примерно до 2021 г.) и зачастую использовались как взаимозаменяемые. В этом плане весьма характерно высказывание Ш. Мишеля: «Европейская стратегическая автономия. Или суверенитет? Или сила?.. Сегодня я хотел бы сосредоточиться на сути слов» (цит. по: [Ibid., с. 35]). Таким образом, выбор термина обусловлен либо предпочтениями органа ЕС, который его использует, либо применимостью избранного термина к конкретной области деятельности. Так, термин «суверенитет» чаще встречается применительно к экономической сфере, особенно в связи с использованием новых технологий (например, цифровой суверенитет) [Ibid.].

Что же касается «европейского стратегического суверенитета» (термин, который чаще всего использовал Э. Макрон), то, как отмечает С. Федоров, «в классическом понимании суверенность предполагает наличие государства и нации. Европейский союз не является государством, не существует и европейской нации. В интервью электронному изданию “Le Grand Continent” Э. Макрон был вынужден признать, что понятие “европейского суверенитета” не очень корректное и что точнее было бы говорить о “стратегической самостоятельности” Европы» [Федоров, 2021, с. 75]. В настоящее время термин «европейский суверенитет» практически ушел из политического дискурса.

Таким образом, на сегодняшний день можно утверждать, что реформа ЕС вряд ли приведет к столь глубокой интеграции, что будет возможно говорить о «суверенной Европе». И если инициатива Э. Макрона по созданию ЕПС окажется удачной, то импульс к расширению ЕС на восток может ослабеть. Сочетание этих двух факторов (вкупе с оппозицией стран ЦВЕ и Северной Европы,

выступающих против пересмотра Договоров ЕС), скорее всего, приведет к тому, что проект не будет поддержан Европейским советом.

### **Внутренняя реформа работы Европейского парламента**

Одновременно с подготовкой резолюции по итогам Конференции о будущем Европы Европарламент провел собственную внутреннюю организационную реформу, направленную на снижение рисков коррупции и подкупа депутатов. Потребность в такой реформе возникла в связи с коррупционным скандалом, разразившимся в декабре 2022 г., когда были арестованы вице-председатель Европарламента Е. Кайли и ряд евродепутатов, которых обвинили в получении взяток и попытке оказать влияние на политику ЕС по отношению к Катару во время подготовки к чемпионату мира по футболу 2022 г. [Потемкина, 2023, с. 88]. Затем грянул еще один скандал (на сей раз в подкупе евродепутатов обвиняли Марокко), после чего председатель Европарламента Р. Метсола заявила, что в скором времени намерена предложить реформу организации работы Парламента. И действительно, она представила свой план уже в феврале 2023 г. Ее предложения включали следующие пункты: правило «вращающихся дверей», запрещающее бывшим членам Европарламента заниматься лоббистской деятельностью в течение шести месяцев; ограничение для них доступа в здание Европарламента (в частности, теперь они и их помощники будут получать разовые пропуска и не смогут проводить гостей по своему пропуску); создание информационного ресурса в сети Интернет, на котором должна размещаться вся информация о парламентской деятельности депутатов, их встречах и поездках; обязательная регистрация в Реестре прозрачности<sup>1</sup> для доступа на любое заседание Европарламента или его комитетов; обязательное декларирование евродепутатами и их помощниками всех запланированных встреч с представителями третьих стран, организаций и лиц, включенных в Реестр прозрачности; запрет на создание «групп друзей», представлять Европарламент во всех странах должны только официально назначенные представители; введение специального журнала, в который должны заноситься данные обо всех посетителях

---

<sup>1</sup> Реестр прозрачности был создан еще в 2011 г. на основе Межинституционального соглашения Еврокомиссии и Европарламента. В этот реестр заносятся сведения обо всех организациях, которые взаимодействуют с Европарламентом в целях продвижения своих интересов.

Европарламента старше 18 лет; введение правила, согласно которому все докладчики, выступающие на заседаниях Европарламента или его комитетов, должны представлять декларацию о конфликте интересов в секретариат соответствующего комитета, включая информацию о том, консультировались ли они с третьими лицами при подготовке доклада; создание новой формы декларации о доходах, включая сведения о доходах по разовым договорам; проведение с депутатами Европарламента, их помощниками и сотрудниками аппарата специального обучения по вопросам соблюдения нормативных требований и информирования о нарушениях, в том числе проведение специальных встреч с группами депутатов, направляющимися в командировку в третьи страны, в рамках которых им будет разъяснена недопустимость вступления в неформальные переговоры с представителями этих стран; укрепление сотрудничества с национальными органами власти для усиления борьбы с коррупцией.

К ноябрю 2023 г. почти все предложения Р. Метсолы были реализованы [European Parliament implementation..., 2023].

Интересно отметить, что, хотя в коррупционных скандалах были уличены только Катар и Марокко, в последующих заявлениях и документах Европарламента в попытках подкупа обвиняются КНР, Россия, Объединенные Арабские Эмираты, Сербия и Турция.

Некоторые предложения Р. Метсолы, изначально сформулированные достаточно обтекаемо, в итоге обрели более жесткое воплощение. Так, например, депутаты теперь обязаны сдавать имущественные декларации дважды – в начале и в конце срока полномочий. Как депутаты, так и лица, включенные в Реестр прозрачности, должны раскрывать сведения о своих клиентах. Европарламент получил право контролировать финансовые потоки депутатов, а также лиц и организаций, включенных в Реестр прозрачности (в том числе НПО, которые, как предполагается, могут получать средства от государств, «пытающихся оказать влияние» на Европарламент). Было принято правило о наложении штрафов на депутатов за нарушение антикоррупционных норм. Кроме того, были усилены меры защиты информаторов, направленные на их стимулирование к тому, чтобы активнее сообщать о предполагаемых нарушениях в Консультативный комитет по Кодексу поведения. Состав этого комитета был увеличен, а функции расширены. Единственное предложение, которое не удалось реализовать, – создание единого межинституционального органа по

соблюдению Кодекса поведения, который мог бы стать полноценным контролирующим органом, уполномоченным возбуждать проверки в отношении всех должностных лиц ЕС по собственной инициативе.

\*\*\*

Итак, проведенное исследование показало, что в ЕС назрела необходимость институциональных реформ, а в обществе созрел запрос на них. Расширение ЕС на восток также заставляет задуматься над тем, как повысить управляемость объединения.

Однако позиции ключевых акторов европейской политики по отношению к институциональной реформе ЕС существенно разнятся. Основные «двигатели» реформы – Еврокомиссия и (персонально) президент Франции Э. Макрон, выступающий против расширения ЕС, но за углубление интеграции. Но дальнейшее углубление интеграционных процессов не устраивает страны ЦВЕ, прежде всего – Вышеградскую группу, страны Северной Европы и Балтии, которые настаивают на сохранении существующей институциональной конструкции и более широком использовании «нераскрытого потенциала» Договоров.

Анализ прошлого опыта институциональных реформ показывает, что стимулом к их активному проведению может стать либо серьезный кризис, либо пополнение объединения новыми членами, которое сделает неэффективными существующие механизмы (или даже полностью парализует их работу). Видимо, осознание этого подталкивает сторонников реформ к подготовке проекта, чтобы, «когда придет время» принять его в достаточно сжатые сроки, как это произошло с Лиссабонским договором. Таким образом, ожидать скорых институциональных реформ ЕС, похоже, не стоит, но 2030-е годы могут стать для Евросоюза временем глубоких преобразований.

## **Литература / References**

Алексееenkova Е.С., Чихачев А.Ю. (2022). Квиринальский трактат : двусторонний договор о будущем ЕС? // Современная Европа / РАН, ИЕ. – Москва. – № 3. – С. 33–48 [Alekseenkova E.S., Chikhachev A.Yu. (2022). The Quirinal Treaty : bilateral agreement on the EU's future? [*Kvirinal'skii traktat : dvustorononii dogovor o budushchem ES?*] // Contemporary Europe / RAS, IE. – Moscow. – N 3. – P. 33–48]. (In Russian).

Буторина О.В., Борко Ю.А. (2022). Выгоды региональной интеграции : пересмотр концепции // Современная Европа / РАН, ИЕ. – Москва. – № 1. – С. 5–20 [Butorina O.V., Borko Yu.A. (2022). Benefits of regional integration : a re-

sion of the concept [*Vygody regional'noi integratsii : peresmotr kontseptsii*] // Contemporary Europe / RAS, IE. – Moscow. – N 1. – P. 5–20]. (In Russian).

Воробьева Л.М. (2020). Вопросы реформирования ЕС : этапы, проблемы, перспективы // Проблемы национальной стратегии. – Москва. – № 2(59). – С. 83–117 [Vorobyova L.M. (2020). Issues of EU reform : stages, problems, prospects [*Voprosy reformirovaniya ES : etapy, problemy, perspektivy*] // Problems of the national strategy. – Moscow. – N 2(59). – P. 83–117]. (In Russian).

Каринцев О. (2023). Будущее европейской интеграции // Европейская безопасность : события, комментарии, прогнозы / РАН, ИНИОН. – Москва. – № 58(84). – С. 34–46 [Karintsev O. (2023). The future of the European integration [*Budushchee evropeiskoi integratsii*] // European security : events, estimates, forecasts / RAN, INION. – Moscow. – N 58(84). – P. 34–46]. (In Russian).

Коданева С.И. (2021). Брекзит : сепаратизм, популизм и социальная трансформация британского общества // Контуры глобальных трансформаций : политика, экономика, право / РАН, ИНИОН. – Москва. – Том 14, № 1. – С. 98–117 [Kodaneva S.I. (2021) Brexit : separatism, populism and the social transformation of British society [*Brekzit : separatizm, populizm i sotsial'naya transformatsiya britanskogo obshchestva*] // Outlines of global transformations : politics, economics, law / RAN, INION. – Moscow. – Vol. 14, Issue 1. – P. 98–117]. (In Russian).

Коцур Г.В. (2023). «Стратегический суверенитет» и «стратегическая автономия» в дискурсе ЕС : морфологический анализ идеологии // Современная Европа / РАН, ИЕ. – Москва. – № 3. – С. 33–44 [Kotsur G.V. (2023). «Strategic sovereignty» and «strategic autonomy» in the EU's official discourse : a morphological analysis of ideology [*Strategicheskii suverenitet*] i «strategicheskaya avtonomiya» v diskurse ES : morfologicheskii analiz ideologii] // Contemporary Europe / RAS, IE. – Moscow. – N 3. – P. 33–44]. (In Russian).

Крапивницкая Е.А. (2024). Выборы в Европарламент 2024 : успех ультраправых и усиление центристов // Европейская безопасность : события, комментарии, прогнозы / РАН, ИНИОН. – Москва. – № 73(89). – С. 25–36 [Krapivnitskaya E.A. (2024). Elections to the European Parliament 2024 : the success of the far-right and the strengthening of the centrists [*Vybory v Evroparlament 2024 : uspekhi ul'trapravyykh i usilenie tsentristov*] // European security : events, estimates, forecasts / RAN, INION. – Moscow. – N 73(89). – P. 25–36]. (In Russian).

Медушевский А.Н. (2022). Конференция о будущем Европы: возможные сценарии грядущей европейской перестройки // Сравнительное конституционное обозрение. – № 1(146). – С. 14–42 [Medushevsky A.N. (2022) Conference on the Future of Europe: possible scenarios of the upcoming European restructuring [*Konferentsiya o budushem Evropy: vozmozhnye scenario griadushei evropeiskoi perestroiki*] // Comparative Constitutional Review. – N 1(146). – P. 14–42]. (In Russian).

Мозель Т.Н. (2018). Европейский союз : назревшие перемены // Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир. – Москва. – № 1(15). – С. 30–43 [Mosel T.N. (2018). The European Union : overdue changes [*Evropeyskii soyuz : nazrevshie peremeny*] // Bulletin of the Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of Russia. Russia and the world. – Moscow. – N 1(15). – P. 30–43]. (In Russian).

Потемкина О.Ю. (2020). Европейский союз в поисках идеальной системы управления // Аналитические записки Института Европы РАН / РАН, ИЕ. – Москва. – № 3(186). – С. 1–8 [Potemkina O.Yu. (2020). The European Union in search of an ideal management system [*Evropeiskii soyuz v poiskakh ideal'noi sistemy upravleniya*] // Analytical notes of the Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences / RAS, IE. – Moscow. – N 3(186). – P. 1–8]. (In Russian).

Потемкина О.Ю. (2022a). Европейское политическое сообщество : новое рождение? // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН / РАН, ИЕ. – Москва. – № 6(30). – С. 7–14 [Potemkina O.Yu. (2022a). A rebirth of the European political community? [*Evropeiskoe politicheskoe soobshchestvo : novoe rozhdenie?*] // Scientific and analytical bulletin of the Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences / RAS, IE. – Moscow. – N 6(30). – P. 7–14]. (In Russian).

Потемкина О.Ю. (2022b). Конференция о будущем Европы : итоги и перспективы // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН / РАН, ИЕ. – Москва. – № 3(27). – С. 7–13 [Potemkina O.Yu. (2022b). Conference on the future of Europe : results and prospects [*Konferentsiya o budushchem Evropy : itogi i perspektivy*] // Scientific and analytical bulletin of the Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences / RAS, IE. – Moscow. – N 3(27). – P. 7–13]. (In Russian).

Потемкина О.Ю. (2022в). Реформа Договора о Европейском союзе : провести нельзя отказаться // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН / РАН, ИЕ. – Москва. – № 5(29). – С. 26–34 [Potemkina O.Yu. (2022c). Reform of the Treaty on the European Union : it cannot be abandoned [*Reforma Dogovora o Evropeiskom soyuze : provesti nel'zya otkazat'sya*] // Scientific and analytical bulletin of the Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences / RAS, IE. – Moscow. – N 5(29). – P. 26–34]. (In Russian).

Потемкина О.Ю. (2023). Реформы правил поведения депутатов Европарламента в контексте «Катаргейта» // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН / РАН, ИЕ. – Москва. – № 1. – С. 87–94 [Potemkina O.Yu. (2023). The reform of the rules of procedure for the members of the European Parliament in the context of «Qatargate» [*Reforma pravil povedeniya deputatov Evroparlamenta v kontekste «Katargeita»*] // Scientific and analytical bulletin of the Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences / RAS, IE. – Moscow. – N 31(7). – P. 87–94]. (In Russian).

Федоров С.М. (2021). «Европейский проект» Макрона : четыре года спустя (французские планы и реалии Евросоюза) // Современная Европа / РАН, ИЕ. – Москва. – № 5. – С. 68–78 [Fedorov S.M. (2021). Macron's «European Project» : four years later (French plans and realities of the European Union) [*«Evropeiskii projekt» Makrona : chetyre goda spustya (frantsuzskie plany i realii Evrosoyuza)*] // Contemporary Europe / RAS, IE. – Moscow. – N 5. – P. 68–78]. (In Russian).

Энтин Л.М. (2012). Лиссабонский договор и реформа правовой системы ЕС : квалификационные особенности и управление развитием // Право и управление : XXI век. – Москва. – № 2(23). – С. 25–31 [Entin L.M. (2012). The Lisbon Treaty and the reform of the EU legal system : qualification features and development management [*Lissabonskii dogovor i reforma pravovoi sistemy ES : kvalifikatsionnye osobennosti i upravlenie razvitiem*] // Law and government : XXI century. – Moscow. – N 2(23). – P. 25–31]. (In Russian).

A new strategic agenda for the EU 2019–2024. (2019) / European Council. – Brussels. – 8 p. – URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf> (date of access: 06.12.2024).

Brøgger T.E. (2024). A «Europe of defence»? The establishment of binding commitments and supranational governance in European security and defence // J. of European integration. – Abingdon-on-Thames : Routledge. – URL: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/07036337.2024.2379421> (date of access: 06.12.2024).

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council : shaping the Conference on the future of Europe. (2020) / European Commission. – Brussels. – 22.01. – URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0027> (date of access: 06.12.2024).

Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions : Conference on the future of Europe : putting vision into concrete action. (2022) / European Commission. – Brussels. – 17.06. – URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0404> (date of access: 06.12.2024).

Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on pre-enlargement reforms and policy reviews. (2024) / European Commission. – Brussels. – 20.03. – 22 p. – URL: [https://commission.europa.eu/document/download/926b3cb2-f027-40b6-ac7b-2c198a164c94\\_en?filename=COM\\_2024\\_146\\_1\\_EN.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/926b3cb2-f027-40b6-ac7b-2c198a164c94_en?filename=COM_2024_146_1_EN.pdf) (date of access: 06.12.2024).

Conference on the future of Europe : revised Council position. (2021) / European Council. – Brussels. – 03.02. – 7 p. – URL: [https://www.consilium.europa.eu/media/48588/st\\_5911\\_2021\\_init\\_en.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/48588/st_5911_2021_init_en.pdf) (date of access: 06.12.2024).

Craig P., De Búrca G. (2020). EU law : text, cases, and materials. – Oxford : Oxford univ. press. – 1220 p.

European Parliament implementation of the 14 point Reform plan «Strengthening integrity, independence and accountability». (2023) / European Parliament. – Strasbourg. – 23.11. – 6 p. – URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20231127RES15437/20231127RES15437.pdf> (date of access: 06.12.2024).

European Parliament resolution on the European Parliament's position on the Conference on the future of Europe. (2020) / European Parliament. – Strasbourg. – 15.01. – URL: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010_EN.html) (date of access: 06.12.2024).

European Parliament resolution on the call for a Convention for the revision of the Treaties. (2022a) / European Parliament. – Strasbourg. – 09.06. – URL: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0244\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0244_EN.html) (date of access: 06.12.2024).

European Parliament resolution on the follow-up to the conclusions of the Conference on the future of Europe. (2022b) / European Parliament. – Strasbourg. – 04.05. – URL: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0141\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0141_EN.html) (date of access: 06.12.2024).

European Parliament resolution on proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties. (2023) / European Parliament. – Strasbourg. – 22.11. –

URL: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_EN.html) (date of access: 06.12.2024).

Luca F. (2024). Von der Leyen to present her ideas for EU reform in February // EUNews. – Brussels. – 17.01. – URL: <https://www.eunews.it/en/2024/01/17/von-der-leyen-to-present-her-ideas-for-eu-reform-in-february/> (date of access: 06.12.2024).

Proposals and related specific measures contained in the report on the final outcome of the Conference on the future of Europe : preliminary technical assessment. (2022) / Council of the European Union. – Brussels. – 10.06. – 8 p. – URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10033-2022-INIT/en/pdf> (date of access: 06.12.2024).

Sultanova N.T.K. (2019). Perspectives of the EU institutional structure after the Brexit // European j. of humanities and social sciences. – Vienna : Premier Publishing. – N 4. – P. 65–72. – URL: [https://ppublishing.org/media/uploads/journals/journal/EJH\\_4\\_2019.pdf](https://ppublishing.org/media/uploads/journals/journal/EJH_4_2019.pdf) (date of access: 06.12.2024).

Von der Leyen U. (2019). A Union that strives for more : my agenda for Europe / European Commission. – Brussels. – 24 p. – URL: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf) (date of access: 06.12.2024).

White paper on the future of Europe. (2017) / European Commission. – Brussels. – 01.03. – URL: [https://commission.europa.eu/publications/white-paper-future-europe\\_en](https://commission.europa.eu/publications/white-paper-future-europe_en) (date of access: 06.12.2024).

DOI: 10.31249/ape/2025.01.02

Kodaneva S.I.<sup>1</sup>

## ***Institutional reform of the European Union: from concept to implementation***

**Abstract.** *European integration has come a long way, but the process has not always been smooth; there have been periods of stagnation and even setbacks. Each step left its mark on the legal landscape, contributing to the gradual establishment of supranational legal institutions within the EU. In this context, one of the most significant developments in recent years was the adoption of the Lisbon Treaty (2007), which gave the European Union full legal status, and also led to significant reforms in political institutions, allowing for further integration among the Member States. However, since the adoption of the Lisbon Treaty, the European Union has faced a series of unprecedented crises that questioned the legitimacy of its institutions and challenged its very existence. At the same time, plans for the EU's further eastward expansion were outlined. As a result, European leaders were forced*

---

<sup>1</sup> Kodaneva Svetlana Igorevna – PhD in Law, Leading Researcher, INION RAN; [kodanevas@gmail.com](mailto:kodanevas@gmail.com)

*to acknowledge that, in its current form, the EU's institutions would not be able to handle future challenges and maintain its cohesion. This led to renewed calls for institutional reform based on the principles of direct democracy and increased involvement of Europeans. The Conference on the Future of Europe, held in 2021–2022, served as a democratic platform for discussing the future of European integration with the citizens of Europe. However, the attitude of EU authorities towards the Conference and its outcomes varies significantly: there are calls for an immediate revision of EU treaties from the European Parliament, while the European Council blocks any such attempts.*

*The article aims to analyze the complex context of discussions on possible institutional reform in the EU, as well as the positions of the three key bodies of the European Union: the European Parliament, the European Commission, and the European Council. It also examines the content of legislative proposals put forward by these bodies.*

**Keywords:** *the European Union, EU treaties, Lisbon Treaty, EU institutions, EU institutional reform, Conference on the Future of Europe.*

Статья поступила в редакцию (Received) 10.10.2024  
Доработана после рецензирования (Revised) 14.10.2024  
Принята к публикации (Accepted) 18.10.2024