

=====
Кавешников Н.Ю. Евросоюз в процессе трансформации / Н.Ю. Кавешников // Современная Европа. - 2005. - № 3. - С. 31-45.

Н.Ю. Кавешников

ЕВРОСОЮЗ В ПРОЦЕССЕ ТРАНСФОРМАЦИИ*

В последнее десятилетие XX века Европейский Союз столкнулся с целым рядом вызовов, стимулировавших его коренную трансформацию. Накопленный опыт интеграции позволил приступить к строительству сначала единого рынка, а позднее экономического и валютного союза. Крах биполярной системы развязал европейцам руки в области внешней политики, а рост нестабильности и появление многочисленных “мягких” вызовов безопасности вынудили задуматься о координации действий во внешней политике и юстиции. Наконец, распад социалистической системы покончил с разделением Европы и побудил ЕС реализовать самый масштабный проект в своей истории – расширение на восток.

В итоге, с начала 1990-х годов и вплоть до сегодняшнего дня Европейский Союз находится в процессе перманентной институциональной реформы. Опасность паралича институтов ЕС при расширении была настолько очевидной, что уже в момент подписания Маастрихтского договора (1992 г.) государства-члены обязались созвать межправительственную конференцию (МПК) для реформирования институциональной структуры Союза.

По итогам работы МПК-1997 был подписан Амстердамский договор (1997 г.), в котором, как справедливо отметил член Комиссии Марселино Ореха, “одна из основных целей – подготовка институтов к расширению – не была достигнута”¹. Зафиксированный позднее в Ниццком договоре (2000 г.) компромисс был низкого качества, а некоторые вопросы вообще остались нерешёнными.

Помимо очевидных технических недостатков Ниццкий договор ни на шаг не приблизил европейских лидеров к реализации сверхзадачи – созданию демократической, многообразной, солидарной Европы, Европы с более эффективной

* Настоящая статья представляет собой сокращённый вариант главы, которая будет опубликована в коллективной монографии “Расширение Европейского Союза и интересы России: новые вызовы и перспективы”, подготовленной совместно Институтом Европы РАН и МГИМО(У) МИД РФ.

¹ Цит. по Сиджански Д. Федералистское будущее Европы: от Европейского сообщества до Европейского Союза. – М.: Российск. гос. гуманит. ун-т, 1998. С. 368.

экономикой и способной играть более важную роль в мире. Европейские лидеры попытались выйти из переговорного тупика путём повышения ставок: не реформа институтов, не очередной договор, а разработка политического документа первостепенной важности – Конституции ЕС¹.

Подготовка Конституции была поручена специально созданному органу – Конвенту, в состав которого вошли представители национальных правительств и парламентов, Европарламента и Комиссии. Конвент в целом справился со своей задачей – он сумел в срок разработать согласованный текст, который был представлен Европейскому совету² 18 июля 2003 года. Но лидеры государств ЕС заново начали переговоры по некоторым существенным положениям проекта, тем самым разрушив пакетный компромисс и открыв “ящик Пандоры”. Слишком велико было желание новых членов впервые поучаствовать в обсуждении стратегически важного вопроса с правом решающего голоса, чтобы попытаться изменить некоторые согласованные ранее без их участия положения. Слишком велико было недовольство малых стран проектом Конституции, явно ущемляющим их интересы. После ряда драматических событий, в частности провала саммита в декабре 2003 года, окончательный текст Конституционного договора был согласован 17–18 июня 2004 года в Брюсселе и подписан 29 октября 2004 года в Риме, в том самом зале, где 47 лет назад был подписан Договор о ЕЭС³.

Произошедшее дало огромный материал для анализа институциональной реформы ЕС. Увеличение числа государств-членов нарушило баланс между большими и малыми странами и поставило под угрозу эффективность институтов ЕС. Это вынуждало задуматься о реформе процедур принятия решений и механизма взаимоотношений между Комиссией и Советом министров. Масштабное расширение компетенции ЕС и превращение его в политическую “квазигосударственную” организацию выявило слабую легитимность Союза и слабость механизмов демократического контроля. Как следствие, начал меняться статус Европарламента, усилилось взаимодействие с национальными парламентами и стали развиваться механизмы непосредственной демократии. Вступление в Союз большого числа относительно отсталых стран сделало невозможным одновременное продвижение вперёд всех государств Союза и ускорило процессы дифференциации.

¹ О ходе и итогах переговоров см.: Кавешников Н.Ю. Конституция Европейского Союза: неопознанный политический объект приближается // Космополис, № 4 (10), Зима 2004/2005. С. 33–52.

² Европейский совет – высший орган Евросоюза. Собирается четыре раза в год в составе глав государств и правительств (Прим. ред.)

³ Если быть точным, подписанный текст называется “Договор, учреждающий Конституцию для Европы”. Для соблюдения географической и политической справедливости далее используются термины “Конституция ЕС” или “Конституционный договор”.

Эффективность институтов и баланс интересов

При реформировании институтов ЕС постоянно наблюдалось противоречие между двумя предъявляемыми к ним требованиями. С одной стороны, было необходимо сделать институты более эффективными, с другой – сохранить баланс между наднациональными и межправительственными элементами и между отдельными группами стран. Сосредоточимся на анализе двух ключевых вопросов: принятии решений в Совете министров и формировании Комиссии.

Эффективность работы Совета министров коренным образом связана с принятием решений квалифицированным большинством и, соответственно, с распределением голосов между государствами-членами. Проблема распределения голосов заключается в том, что оно никогда не основывалось на каком-либо ясном принципе, а отражало политический компромисс между шестью государствами-основателями.

Однако без коренного изменения распределения голосов вступление большого числа стран-кандидатов означало бы окончательное нарушение баланса в пользу малых стран. В Ницце крупные страны впервые попытались предотвратить “гегемонию карликов”. В итоге доля голосов пяти крупнейших стран ЕС была увеличена с 55,2% до 61,4%. Кроме того, стороны договорились, что для принятия решения необходимо не просто большинство голосов, но и большинство, представляющее страны, население которых составляет 62% от общего числа жителей ЕС. Это позволило бы странам “большой четвёрки” сохранить контроль за принятием, а точнее, за блокированием решений. Об итогах Ниццкого саммита написано много, но лучше всего сформулировали общую мысль эксперты Центра европейской политики: “согласованный метод [голосования в Совете. – Н.К.] несправедлив, противоречив и чрезмерно сложен”¹.

Однако, хотя в Ницце позиции крупных государств были усилены, они всё же оставались существенно “непредставлены” в Совете министров. Конвент по предложению представителей Франции и Германии пошёл на решительный шаг – предложил учитывать при голосовании лишь число жителей. Согласно итоговому тексту Конституции, решения в Совете министров будут приниматься, если “за” проголосовали более 55% стран (но не менее 15), представляющих как минимум 65% населения Союза. Новая схема кардинально усиливает влияние крупных стран, не случайно всё чаще звучат опасения установления “европейской директории”.

Но гораздо серьёзнее другое последствие переговоров. Важнейшей предпосылкой стабильности процесса принятия решений всегда было стремление обеспечить решению поддержку как можно большего числа государств-членов. Голосование квалифицированным большинством – это лишь стимул для ведения переговоров, а реальная практика принятия решений носит преимущест-

¹ Sutherland P. and all. Nice: is the glass half-full or half-empty? European Policy Centre Report. 18 December, 2000.

венно консенсусный характер. К примеру, в 1998 году лишь 6% решений в Совете министров были приняты вопреки воле двух или более государств-членов¹. Для увеличения эффективности Совета министров следует заботиться прежде всего о сохранении действенного механизма достижения консенсуса. А ключевыми факторами в этом являются наличие атмосферы взаимного доверия и “социализация” новых членов.

Но всё получилось ровно наоборот. Весь переговорный процесс базировался на предположении, что, воспользовавшись преимуществом в числе голосов, малые страны выступают против крупных. На практике такое случалось довольно редко, ведь интересы малых государств ЕС весьма гетерогенны, а формирующиеся в Совете министров коалиции очень подвижны. Но в последние годы противоречия между большими и малыми странами из потенциальной опасности превратились в реальность. Разделение на два лагеря стало очевидным.

Весьма вероятно, что Ницца и МПК-2003/04 – это признак смены парадигмы переговоров. Модель поведения, сложившаяся при стратегическом торге по вопросам институционального дизайна, с большой вероятностью может быть воспроизведена при обсуждении широкого круга текущих решений. Скорее всего, не только крупные государства продолжат практику более тесной координации позиций, но и малые страны всё чаще будут объединяться для защиты своих интересов. Таким образом, “Ницца [и МПК-2003/04. – *Н.К.*] может оказаться катализатором именно тех событий, предотвратить которые стремились большие страны”².

Переговоры по Ниццкому договору и Конституции дали отрицательный результат и в плане стимулирования стран-кандидатов к конструктивному и ориентированному на общий результат поведению. Они не участвовали в переговорах по Ниццкому договору, а на Конвенте их представители имели лишь совещательный голос. Неудивительно, что на МПК-2003/04 новые члены ЕС, впервые получив возможность на равных участвовать в переговорах, поставили под сомнение ряд уже согласованных положений Конституционного договора – ведь раньше их просто не слушали (точнее, слушали, но не слышали).

Разочарование стран-кандидатов вызвал и общий климат переговоров 1999–2004 годов. В основе всех действий старых членов ЕС лежала цель минимизировать ущерб от вступления относительно отсталых и “больных” государств. Кроме того, во второй половине 2003 года старые члены ЕС оказались не готовы относиться к “новичкам” как к равноправным партнёрам.

Что касается состава и порядка формирования Комиссии, то следует отметить, что изначально всё было основано на сочетании двух принципиально важных элементов: в Комиссии участвует по крайней мере один представитель от каждого государства-члена; Комиссия является относительно небольшой

¹ Hix S. *The Political System of the European Union*, N.Y.: Palgrave, 1999.

² Wallace H. *The Future of the Europe Debate: Opportunities for British Policy. / One Europe or Several. Policy Paper 05/2001*, p. 28.

группой людей, способных действовать коллегиально. В преддверии расширения ЕС невозможность сохранить это положение стала очевидной.

Предлагалось довольно много вариантов формирования Комиссии, в том числе и весьма экзотические, например, вообще отказаться от принципа национального представительства и предоставить Председателю Комиссии право свободно формировать её состав с последующим утверждением в Совете министров и Европарламенте. Сама Комиссия так сформулировала свои пожелания: 1) ограничить состав Комиссии – не более 20 членов; 2) разработать систему ротации либо фундаментально реорганизовать структуру Комиссии; 3) предоставить Председателю Комиссии право отправлять в отставку её членов¹.

На первый взгляд в ходе Ниццкого саммита удалось достичь масштабных позитивных изменений, но все они были весьма противоречивы. Председатель Комиссии из *primum inter pares* превратился в *почти* реального руководителя. Он стал назначаться главами государств, получил право определять структуру Комиссии, распределять и перераспределять полномочия её членов, контролировать их текущую деятельность. Однако ключевое для любого руководителя право увольнять подчинённых обставлено такими условиями, что его легитимность легко подвергнуть сомнению, а вот практически реализовать это полномочие весьма сложно.

Серьёзным прорывом стало принятое в Ницце решение утверждать окончательный состав Комиссии квалифицированным большинством. Однако под это положение была заложена мина, способная превратить голосование квалифицированным большинством в простую формальность. Совет министров “одобряет список кандидатов в члены Комиссии в соответствии с предложениями, выдвинутыми ранее государствами-членами”. Соответственно голосование будет иметь смысл, лишь если каждый член ЕС выдвинет на “свое” место в Комиссии несколько кандидатур. Однако на одно место в Комиссии всегда выдвигалась одна кандидатура, и ни разу за всю историю ЕС Совет министров не отверг предложенного кандидата.

Конвент сумел сделать то, что оказалось невозможным в Ницце, – он согласовал систему ротации. Предлагалось начиная с 2009 года разделить членов Комиссии на две категории: 15 европейских комиссаров с правом решающего голоса и 10 комиссаров с консультативными полномочиями. Кроме того, Конвент разработал положение о том, что каждое государство-участник ЕС должно выдвигать на пост члена Комиссии три кандидатуры.

Однако МПК-2003/04 сделала шаг назад по обоим направлениям. Система “комиссаров без портфеля” была отвергнута, а реформирование Комиссии отложено до 2014 года. Общие сомнения в том, что система ротации будет разработана, отразились в многозначительной фразе, что число членов Комиссии с 2014 года составит две трети от числа государств-членов, “если Европейский

¹ Commission Opinion (COM (2000) 34, Brussels, 26 January 2000.

совет, действуя единогласно, не решит изменить это число”. Кроме того, отвергнута идея Конвента о списке из трёх кандидатур.

Необходимо добавить, что за время существования ЕС функции Комиссии претерпели значительные изменения. Изначально она задумывалась как генератор идей, мотор интеграции и “хранительница Договоров”. Но в 1990-е годы Комиссия “из института, готовящего и рекомендующего политику, превратилась в институт, который одновременно реализует эту политику”; она должна “формулировать амбициозную политическую повестку дня, но имеет организационную структуру, слабо приспособленную для этой задачи”¹. Несмотря на все реформы, проблема неэффективности Комиссии, перегруженности второстепенными функциями и слабой координации деятельности её подразделений остаётся нерешённой.

Вынужденные выбирать между увеличением эффективности и сохранением баланса государства-члены регулярно выбирают последнее. При голосовании в Совете министров они более заботятся о том, сколько голосов нужно для блокирования, а не для принятия решения². При реформе Комиссии главной целью было не повышение её эффективности, а сохранение контроля над ней, обеспечение равного представительства государств и недопущение трансформации Комиссии в публично-политический орган.

В поисках легитимности

В начале 1990-х годов Европейские сообщества превратились в Европейский Союз – структуру принципиально иного характера, обеспечивающую уже не отраслевую и даже не общую экономическую, но в значительной мере и политическую интеграцию. Союз стал восприниматься как квазигосударственная структура, и общество потребовало от него классической демократической легитимности.

Дефицит легитимности ЕС неоднократно провоцировал серьезные кризисы: в Дании пришлось дважды проводить ратификацию Маастрихтского договора, ирландцев вынудили повторно голосовать по Ниццкому договору, а совсем недавно – в мае-июне этого года, отрицательный результат дали референдумы по ратификации Конституции ЕС во Франции и Голландии. Несмотря на актуальность проблемы, ни Амстердамский, ни Ниццкий договоры даже не ставили своей целью повышение легитимности ЕС. В ходе работы Конвента решению этой задачи уделялось чуть больше внимания, но достигнутый результат не оправдал ожиданий.

¹ Becht M., Dewatripont M. et Weil Ph. Commission impossible. // Le nouveau modèle européen. Ed. par P.Magnette et E.Remacle. Vol. 1 Institutions et gouvernance. –Bruxelles: Editions de l’Université de Bruxelles, 2000. P. 79.

² Так, представители Великобритании после переговоров в Ницце назвали важнейшим достижением то, что принятие решений по-прежнему будет невозможно при несогласии трёх больших стран. Аналогичное желание лежало в основе жёсткой позиции Польши и Испании на МПК-2003/04.

Включение в текст Конституции Хартии основополагающих прав декларировалось как одно из средств повысить легитимность Союза путём создания системы защиты прав граждан. Действительно, изначально договоры вообще не содержали каких-либо положений о правах человека. Однако впоследствии Судом ЕС была разработана концепция основных прав человека, как составной части общих принципов права. В целом Хартия сохраняет существующий *status quo*, выполняя функции конституционализации, позитивизации, кодификации, систематизации и разъяснения. Характерно высказывание представителя правительства Великобритании в палате лордов, заявившего, что Хартия, даже будучи инкорпорирована в текст Конституции, не создаст новых прав¹. Скорее Хартия призвана снять претензии ряда верховных судов государств-членов, которые подвергают сомнению примат права ЕС именно из-за отсутствия в ЕС ясного перечня прав человека.

Попытки повысить легитимность ЕС, наделив его функциями гаранта прав и свобод, обречены на неудачу, ведь “даже рабов можно наделить правами и обеспечить им юридические гарантии”². Основой демократичности и, следовательно, легитимности политического режима является не пассивное использование предоставленных прав, а способность гражданина активно участвовать в управлении в качестве субъекта.

Высказывалось множество предложений по усилению демократического контроля над деятельностью институтов ЕС. На первый взгляд самое логичное – усилить Европарламент, наделив его исключительными полномочиями по формированию Комиссии и/или увеличив его законодательную компетенцию. Однако подобный вариант чреват многими проблемами. Увеличение полномочий Европарламента отнюдь не гарантирует возникновения необходимой для репрезентативной демократии системы связей между ним и населением, которая должна включать общеевропейскую партийную систему; массовые, ориентированные на европейскую проблематику СМИ; желание общества вникать в коммунарные проблемы и ориентироваться на них в своём политическом поведении. Кроме того, это неизбежно разрушит консенсусную систему функционирования Европарламента, что в условиях сильно дифференцированного европейского общества способно вызвать крайне негативную реакцию. Наконец, подобное развитие событий ослабило бы позиции Совета и означало бы окончательный переход Евросоюза на федералистскую модель развития.

Большинство государств-членов принципиально возражают против превращения Европарламента в полноценную легислатуру, считая существующий объём его полномочий более чем достаточным. Общий принцип, гласящий, что Европарламент должен в форме процедуры совместного принятия решения подключаться ко всем вопросам, где Совет действует квалифицированным

¹ Цит. по Birkinshaw P. A Constitution for the European Union? – A Letter from Home // European Public Law, Vol. 10, Issue 1. P. 76.

² Weiler J.H.H. The Constitution of Europe: “Do the New Clothes Have an Emperor?” and Other Essays on European Integration. Cambridge: Cambridge University Press. 1999. P. 336.

большинством, часто нарушается. Более того, рост компетенции Европарламента отстаёт от роста компетенции ЕС, создавая новые места, уязвимые с точки зрения легитимности. А прочие полномочия – контрольные и бюджетные – в 1990-е годы практически не изменились.

Для увеличения легитимности ЕС предлагались различные варианты вовлечения национальных парламентов в европейский законодательный процесс. Например, обсуждалась идея сформировать новую палату, аналогичную по статусу Сенату США и формируемую из членов национальных парламентов. Однако было решено развивать и институционализировать уже сложившуюся практику. В условиях, когда Европарламент был не в состоянии эффективно контролировать Совет, функции контроля стали брать на себя национальные парламенты, имеющие мощные рычаги влияния на национальные правительства. Например, в Дании Фолькетинг сначала одобряет позицию, которую правительство должно отстаивать на ближайшем заседании Совета, а потом проверяет, в какой мере правительство следовало парламентским указаниям.

Этот феномен был замечен и признан важным. Декларация к Маастрихтскому договору упоминала о необходимости “способствовать большему вовлечению национальных парламентов в деятельность ЕС”. Амстердамский договор обязал Комиссию направлять в национальные парламенты все промежуточные документы. Конституция усиливает контроль национальных парламентов за деятельностью правительств в Совете.

Более того, Конституция вводит беспрецедентный для ЕС механизм контроля. Если более трети национальных парламентов полагают, что законопроект не соответствует принципу subsidiarity, то Комиссия обязана пересмотреть законопроект. По сути, в областях смешанной компетенции вводится типичный для международных организаций и отсутствовавший в ЕС механизм ратификации вторичного законодательства.¹ Правда, Комиссия обязана лишь *пересмотреть* законопроект, а не изменить его. Патрик Биркиншау очень точно назвал эту процедуру не “красной”, а всего лишь “жёлтой” карточкой². Однако и в такой форме она способна существенно ограничить действия ЕС и негативно повлиять на его эффективность.

Контроль со стороны национальных парламентов сузит имеющиеся у правительств возможности маневра на переговорах в Совете, что негативно повлияет на консенсусный порядок принятия решений и может ослабить доверие между государствами-членами. Как ни парадоксально, согласно Конституции роль национальных парламентов слишком мала для того, чтобы существенно укрепить легитимность Союза, но вполне достаточна для того, чтобы снизить его эффективность.

¹ Разумеется, это не ратификация в прямом смысле слова, поскольку, во-первых, речь идёт не о последующем, а о предварительном контроле, а во-вторых, этот контроль не является абсолютным, а касается только соблюдения принципа subsidiarity. Точнее будет назвать этот механизм мотивированным санкционированием.

² Birkinshaw P. A Constitution for the European Union? – A Letter from Home // European Public Law, Vol. 10, Issue 1. P. 73.

Принципиальные недостатки любых вариантов повышения легитимности ЕС коренным образом связаны со слабостью общеевропейской идентичности. Об этом, в частности, свидетельствуют результаты выборов в Европарламент, на которых население вплоть до последнего времени руководствуется исключительно или преимущественно национальными мотивациями. Сегодня европейской идентичности привержен лишь тончайший слой высокообразованной деловой и политической элиты. Несколько утрируя, можно сказать, что единственные настоящие европейцы – это чиновники, работающие в органах Евросоюза.

Поскольку классические представительские механизмы в ЕС действуют слабо, прилагаются значительные усилия, чтобы дополнить их новыми формами прямого участия граждан. Особое значение придаётся повышению транспарентности деятельности ЕС. Под транспарентностью понимают максимально свободный доступ к архивам и документам, обязанность институтов ЕС консультироваться со структурами гражданского общества, механизмы судебного и квазисудебного контроля.

С 1993 года Совет, действуя в качестве законодателя, обязан осведомлять общественность о результатах голосования. С принятием Амстердамского договора любой гражданин Союза имеет право доступа к документам Европарламента, Совета и Комиссии. На практике удовлетворяется три четверти запросов граждан¹. Конституционный договор распространил принципы транспарентности на все институты, органы и агентства ЕС.

Что касается судебного контроля, то здесь возможности граждан очень ограничены. Суд Европейского Союза рассматривает иски частных лиц об аннулировании актов ЕС лишь в том случае, если интересы этих лиц затронуты “индивидуально и непосредственно”, то есть если это лицо, вследствие своего специфического положения, отличающего его от всех прочих затронутых актом ЕС лиц, понесло от этого акта особый ущерб. Парадокс в том, что чем большее количество людей затронуты регламентом или директивой ЕС, тем меньше у них шансов выдвинуть иск в суде. В итоге частные лица практически лишены возможности оспорить акты Сообщества². В марте 2002 года юридический советник Суда ЕС Френсис Якобс в докладе по делу *Union of Pequenos Agricultores* предложил новую концепцию принятия исков частных лиц, однако она не нашла поддержки ни в Суде ЕС, ни позднее при разработке Конституции.

¹ Bradley K. La transparence de l'Union européenne: une évidence ou un trompe d'oil? Cahiers de droit européen, 1999, vol. XXXV, # 3–4. P. 324–325.

² К примеру, в 1995 году не был принят к рассмотрению иск трёх жителей Таити, обратившихся с требованием обязать Францию прекратить проводимые в Полинезии испытания ядерного оружия. В разъяснении председатель Суда заявил, что, “даже если эти граждане лично пострадали от радиоактивного загрязнения, это не позволяет индивидуализировать их положение и выделить их из группы прочих полинезийцев, проживающих на данной территории и подвергающихся аналогичному риску”.

В ЕС существуют разнообразные каналы прямого участия граждан в процессе принятия решений. Многочисленные группы интересов играют фундаментальную роль посредника, которую на политическом уровне выполняют политические партии. Но, чтобы влиять на процесс принятия решений, требуется «столь специфическая компетентность, что большинство граждан не в состоянии ориентироваться в «дебрях» институтов»¹.

Вряд ли повысит легитимность Союза и предусмотренная Конституцией возможность проведения общеевропейских референдумов. Европейский референдум – звучит красиво и очень демократично, но не будем забывать, что частое использование референдума свидетельствует о слабости каналов связи между обществом и властью/элитой, а текст закона после референдума будут разрабатывать всё те же институты ЕС, которые при желании смогут полностью запутать вопрос.

С точки зрения реальной политики, все развиваемые в ЕС формы прямого участия граждан в европейском управлении – лишь временный паллиатив, имеющий мало общего с демократией. Кристофер Лорд пишет, что подобные меры «дадут населению *некоторое ощущение*, что оно может контролировать и отменять решения»². Вот и саммит в июне 2005 года не нашёл ничего лучше, чем параллельно с процессом ратификации Конституции ЕС осуществить «план Д»: демократия, дискуссия и дебаты. Под этим понимается не изменение текста Конституции, не привлечение общественности к разработке более демократичных основ функционирования ЕС, а пропагандистская кампания по разъяснению важности и полезности Конституции для развития Союза. Все конструируемые формы нетрадиционного влияния носят консультативный характер и оставляют свободу рук за наднациональными органами и правительствами государств-членов. Текст Конституции подтвердил то, что стало ясно уже в процессе её разработки: Конституция «не панацея, которая решит проблему демократического дефицита Союза, а более скромный инструмент, позволяющий сделать Союз более понятным для гражданина»³.

Дифференциация ЕС

Как ни парадоксально, наряду со строительством единого или как минимум гармонизированного правового, экономического и отчасти политического пространства в Европейском Союзе всё интенсивнее идут процессы дифференциации. Дифференциация выражается в возникновении внутри ЕС всё большего числа субрегиональных группировок, часть из которых уходит вперёд, интегрируя всё новые сферы отношений, а часть, состоящая из стран, которые не хотят

¹ Magnette P. Le principe démocratique au-delà de la représentation. // La constitution de l'Europe. Ed. par P.Magnette. –Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 2000. P. 150.

² Lord C. Legitimacy, Democracy and the EU: when Abstract Questions Become Practical Policy Problems. / One Europe or Several. Policy Paper 03/2000. P. 14.

³ Lequesne Ch. De l'utilité d'une constitution pour une Union élargie. // La constitution de l'Europe. Ed. par P.Magnette. –Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 2000. P. 84.

или не могут последовать их примеру, остаётся позади. В конце 1980-х годов появляется целый ряд теоретических концепций, пытающихся структурировать различия внутри всё более многочисленного и гетерогенного Союза так, чтобы не нанести ущерба динамике интеграции.

Дифференциация в форме незначительных исключений и временных переходных периодов существовала в ЕС с момента его создания. Впервые тенденция к постоянной дифференциации проявилась при разработке Единого европейского акта. Первое Шенгенское соглашение стало прообразом продвинутого сотрудничества – учреждённое в соответствии с целями Сообщества, оно находилось вне структуры последнего.

После Маастрихтского договора элементы постоянной дифференциации впервые появляются внутри институциональной структуры ЕС. Положения о социальной политике были вынесены в отдельный протокол и стали обязательными только для 11 стран ЕС за исключением Великобритании и частично для Дании.

И, что самое главное, Маастрихтский договор наметил программу строительства Экономического и валютного союза (ЭВС), в котором заведомо будут участвовать не все государства-члены. Помимо стран, не соответствовавших критериям конвергенции, Великобритания и Дания¹ оговорили для себя право не участвовать в ЭВС. Таким образом, возникли две группы аутсайдеров: те, кто хочет, но не может, ибо не в состоянии выполнить критерии конвергенции, и те, кто может, но не хочет.

Поскольку число различных форм дифференциации увеличивалось, на повестке дня МПК-1997 встал вопрос разработки некоей единой схемы. С помощью продвинутого сотрудничества государства-члены рассчитывали достичь целого ряда стратегических целей: избежать в будущем блокирования важных решений одной / немногими странами-аутсайдерами; подготовиться к расширению ЕС, которое неминуемо приведёт к увеличению гетерогенности Союза; предусмотреть механизмы для будущего углубления интеграции в рамках ЭВС; предотвратить возникновение структур более тесного сотрудничества вне структур ЕС; инкорпорировать в ЕС уже существующее *Schengen acquis*. По итогам Амстердамского договора страны, учреждающие продвинутое сотрудничество, получили возможность использовать институты, процедуры и механизмы, существующие в Евросоюзе. Таким образом, широко дискутировавшиеся идеи “Европы двух скоростей”, “Европы концентрических кругов”, “авангарда и периферии” впервые получили юридическое оформление.

Сразу после принятия Амстердамского договора прозвучало множество предложений по реформе продвинутого сотрудничества. Европейский совет в Фейре 19–20 июня 2000 года добавил эту тему в повестку МПК-2000, поручив разработать, “если это представится целесообразным, средства облегчить учреждение [продвинутого сотрудничества. – Н.К.] на приемлемых для всех услови-

¹ Позднее к ним присоединилась Швеция.

ях”. Ниццкий договор существенно облегчил процедуры продвинутого сотрудничества, превратив его из “ядерного оружия”, которое используется преимущественно как средство давления в ходе переговоров, в “обычное вооружение”, которое легко может и будет использоваться.

Усилившаяся роль Комиссии в процессе учреждения и функционирования продвинутого сотрудничества гарантирует, что оно не нанесёт ущерба *acquis communautaire*. Создан чёткий механизм присоединения стран к уже существующему продвинутому сотрудничеству, в котором решающая роль отдана Комиссии. Наконец, Ниццкий договор разрешил ограниченное использование продвинутого сотрудничества в сфере “второй опоры”, за исключением военных или оборонных вопросов.

Конституционный договор внёс в положения о продвинутом сотрудничестве незначительные поправки технического характера. Серьёзные изменения произошли лишь во “второй опоре”: сняты ограничения возможных форм продвинутого сотрудничества, достигнуто принципиальное согласие о возможности учреждения такого сотрудничества в вопросах безопасности и обороны.

Помимо большого количества уже существовавших в ЕС форм дифференциации, сразу после последнего расширения (1 мая 2004 г.) в Союзе возникла “зона региональной политики”, которая будет в полном объёме распространена на новые государства-члены лишь после 2014 года; новые государства-члены не являются полными участниками Шенгенских соглашений; для новых членов введены также существенные ограничения в отношении свободного передвижения трудящихся и т. д. Причём после расширения в меньшинстве оказались уже не аутсайдеры, а “твёрдое европейское ядро”. Если раньше в еврозону входили *целых* 12 государств-членов ЕС, то теперь в неё входят *лишь* 12 государств-членов.

Формулировки Ниццкого и Конституционного договоров допускают существование нескольких авангардов различной конфигурации. Очень сомнительно, что эти частично пересекающиеся группы продвинутого сотрудничества будут способны во взаимодействии генерировать интеграционную динамику. Скорее такая структура станет способом институционально оформить различия, масштаб которых в ЕС драматически возрос вследствие расширения.

Необходимо заметить, что в Европейском Союзе широко распространена традиция тактического долгосрочного сотрудничества отдельных групп стран. Как правило, это выражается в консультациях на министерском или высшем уровне, которые отдельные страны регулярно проводят перед заседаниями Европейского совета или в ходе МПК. Наиболее широко известен феномен “франко-германской оси”, которая по праву именуется мотором европейской интеграции. Менее известна аналогичная практика стран Бенилюкса, которые практикуют согласование позиций и издание совместных меморандумов с середины 1950-х годов, считая такую форму регионального сотрудничества необходимым противовесом влиянию больших стран и в особенности влиянию франко-германской оси. В ходе работы Конвента и переговоров о вступлении похожие формы регионального сотрудничества возникли в странах Балтии, северных

членах ЕС (Дания, Швеция, Финляндия) и в Вышеградской четвёрке. От тактической дифференциации в форме долгосрочных консультаций по европейской повестке дня до стратегической дифференциации в форме создания структур продвинутого сотрудничества – один шаг.

Развитие в ЕС механизмов дифференциации – процесс неоднозначный. Его главное достоинство в том, что он даёт Союзу шанс динамично развиваться после расширения. Продвинутое сотрудничество позволяет сочетать углубление и расширение интеграции, хотя и за счёт отказа от единообразного применения права. Очевидно, что все масштабные инициативы, направленные на углубление интеграции, будут предприниматься в рамках продвинутого сотрудничества в составе 10–12 “старых” (плюс, возможно, несколько новых) государств-членов.

Не менее важно и то, что дифференциация способна предотвратить создание различных форм углублённой интеграции вне структур ЕС. Правда, хотя сегодня политический барьер, препятствующий углублению интеграции вне структур ЕС, выше, чем раньше, он отнюдь не является непреодолимым. Например, сразу после провала саммита в декабре 2003 года, глава Военного комитета ЕС Густав Хааглунд предложил “институировать оборонную политику вне Договоров”¹.

Однако дифференциация чревата серьёзными проблемами. Прежде всего, вместо прогрессивной унификации разнообразие национальных режимов будет заменяться и дополняться разнообразием режимов динамичных региональных группировок продвинутого сотрудничества, объединённых по отраслям предметного регулирования. Тем самым правовой режим не упрощается, а становится всё более сложным.

Аутсайдеры столкнутся с крайне сложной задачей погони за быстро продвигающимся вперёд авангардом. Учитывая серьёзные различия в фактическом уровне экономического развития стран Западной и Центральной Европы², можно прогнозировать, что предусмотренная договорами о вступлении временная дифференциация правовых режимов естественным образом трансформируется в постоянную. Такая ситуация грозит ростом недовольства среди аутсайдеров.

Продвинутое сотрудничество усложнит процесс принятия решений, ослабит стимул к поиску компромиссов. В возникающей “Европе меняющейся геометрии” чувство взаимной солидарности и готовность идти на жертвы ради общего результата могут существенно ослабеть, поскольку у каждого государства появился соблазн развивать сотрудничество лишь в тех сферах, где это выгодно именно ему.

На наш взгляд, главной тенденцией развития Союза начиная с 1990-х годов и вплоть до сегодняшнего дня является нарастание разнообразия. При этом под разнообразием понимается как дифференциация пространства ЕС, так и форми-

¹ EU military chief impatient after summit breakdown. 17.12.2003. Загружено с сайта www.euobserver.com

² Например, главный экономист ЕБРР Виллем Буитен в интервью Financial Times Deutschland заявил, что Польше потребуется 40 лет, чтобы достичь среднего по ЕС уровня экономического развития, а прочим новым государствам-членам ЕС – от 15 до 30 лет. New member states could take up to 40 years to catch up, 23.04.2004. Информация с сайта <http://www.euobserver.com>

рование новых методов управления. Вместо единого коммунитарного метода после Маастрихта возникает сложная смесь: межправительственное сотрудничество в рамках “второй” и “третьей” опоры; ЭВС с уникальным методом регулирования, который иногда называют “четвёртой опорой”; открытый метод координации, осуществляемый путём взаимного обмена примерами и опытом¹; распределительный режим с передачей компетенций независимым агентствам и т. п. Причём всё перечисленное – лишь базовые модели существующих. При более детальном анализе число методов регулирования увеличивается до 20.

Главный фактор нестабильности связан с характером эволюции “большого” ЕС. Формально новые члены инкорпорировали существующий на сегодня *acquis*. Но вызывает серьёзные сомнения их фактическая готовность полноценно участвовать в функционировании единого внутреннего рынка. Задача адаптации была настолько масштабной, а сроки столь малы, что позволительно сомневаться в идеальном качестве конечного продукта – полном соответствии национальных институтов административной и судебной практики новых членов стандартам *acquis communautaire*².

В какой степени консервация относительной отсталости экономик стран ЦВЕ повлияет на правовой режим, обеспечивающий существование единого рынка? К примеру, Жак Делор даёт негативный прогноз и не исключает вероятности, что ЕС-25/27 трансформируется в зону свободной торговли³.

Но всё же реформа продвинутого сотрудничества даёт Евросоюзу способность к дальнейшему развитию и становится особенно актуальной в свете весьма вероятного провала ратификации Конституции ЕС. Она предусматривает механизмы, позволяющие государствам, желающим и имеющим такую возможность, более тесно сотрудничать между собой в рамках существующих институтов ЕС и без помех со стороны их партнёров по Союзу. Дифференциация

¹ См., например, Стрежнева М. В сетях управления. // Pro et Contra. Том 8, № 2. С. 54, 55.

² В качестве одного из примеров “брака”, допущенного странами ЦВЕ и Комиссией при подготовке к расширению, можно упомянуть о существовавших между странами ЦВЕ и Россией контрактах на поставку ядерных материалов. В совместном заявлении саммита Россия-ЕС 27 апреля 2004 года указано, что эти контракты “остаются в силе... если новые государства-члены надлежащим образом уведомят Комиссию... ЕС ожидает от присоединяющихся стран надлежащего уведомления Комиссии...” Почему это не было сделано раньше? Хотя в самом Договоре о Сообществе указывается, что присоединяющиеся страны должны использовать все меры, чтобы устранить несоответствия между Договором о ЕС и ранее заключёнными соглашениями; а при подписании СПС к нему был приложен обмен письмами о проведении консультаций между ЕС и Россией по всем вопросам, которые могут возникнуть в связи с расширением; хотя такие консультации активно велись в последние годы; хотя в ходе переговоров о вступлении Комиссия должна была проконтролировать, насколько действующие международные соглашения стран-кандидатов соответствуют *acquis communautaire*, ЕС был вынужден официально признать этот недостаток всего за три дня до официального вступления новых членов. А сколько таких недостатков ещё вскрыется в ближайшие годы?

³ Интервью Ж. Делора фламандской газете «Де Морген», 01.02.2004. Цит. по <http://emigration.russie.ru>

будет тем более приемлемой для населения отдельных стран и регионов ЕС, чем дольше политики будут “не в состоянии создать в Европейском Союзе реальную демократию”¹.

* * *

Институциональная реформа ЕС развивается очень динамично. При этом очевидно, что многие государства заняли “оборонительную” позицию, стремясь не столько достичь прогресса в тех или иных вопросах, сколько гарантировать себе средства блокировать будущие решения. Это было особенно заметно при обсуждении реформы Комиссии, распределения голосов в Совете и расширения сферы применения квалифицированного большинства. Также можно упомянуть принципы субсидиарности и пропорциональности, законодательную технику минимальной гармонизации, различные формы дифференциации, подключение национальных парламентов к законодательному процессу ЕС и др.

Подписание Конституции и её вступление в силу² отнюдь не означают, что ЕС примет некую стабильную форму. Не случайно при её подписании премьер-министр Нидерландов Ян Балкенендэ заявил: “Наши подписи – это не последний мазок кисти, а новое начало”. Конституция предоставляет ряд средств, позволяющих при общем согласии углублять интеграцию без особых процедурных сложностей. Сохранены положения Ниццкого договора, позволяющие относительно легко учреждать продвинутое сотрудничество. Разработан ряд механизмов, дающих возможность существенно менять основы конституционного устройства Союза, не принимая новых договоров и, соответственно, не тревожась об их ратификации, в частности: расширять компетенцию ЕС за счёт компетенции государств-членов, переходить от специальных законодательных процедур к основной, от единогласия к голосованию квалифицированным большинством. Как полагает Ф. Снайдер: “Конституция ЕС – это процесс, а не какой-то отдельный текст... Эта конституция постоянно [а не только при изменении базовых договоров. – *Н.К.*] является предметом переговоров”³. Вот почему для функционирования ЕС не столь важно, будет ли ратифицирована Конституция ЕС. В любом случае стоящие перед Евросоюзом задачи остаются прежними: усиление солидарности и готовности поступиться национальными интересами в пользу общеевропейских, более эффективная и гибкая система управления, активная экономическая политика и повышенное внимание к выравниванию уровня экономического развития.

¹ Andriessen F. Reflections on a New European Architecture. // EU Enlargement. The Constitutional Impact at EU and National Level. Ed. by Kellermann A. E., Zwaan J. W. de, Czuczai J. – Hague: Asser Press, 2001. P. 407.

² За недостатком места в настоящей статье не рассматриваются возможные последствия нератификации Конституции ЕС отдельными государствами-членами.

³ Snyder F. Editorial: Is the European Constitution Dead? // European Law Journal, Vol. 10, No. 3, May 2004. P. 255.