

УДК 327.3

ПОИСК БАЛАНСА МЕЖДУ ИНСТИТУТАМИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: КОММУНИТАРНЫЙ И МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫЙ МЕТОДЫ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

© 2008 г.

Р.В. Бугров

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

bougrov@mail.ru

Поступила в редакцию 20.04.2008

Рассматриваются особенности взаимодействия институтов Европейского союза с точки зрения процесса принятия решений. Оцениваются коммунитарный и межгосударственный методы принятия решений. Анализируются их применение и влияние на процесс интеграции.

Ключевые слова: Европейский суд, методы принятия решений, процесс интеграции.

Система взаимодействия между основными институтами Европейского союза (далее – ЕС) постоянно развивается, что выражается в эволюции процесса принятия решений и поиске баланса между институтами Союза. В отношении того, каким образом должны приниматься решения в ЕС, постоянно велись явные и скрытые споры, сторонами в которых выступали сторонники федерализации Сообщества и противники дальнейшей «сдачи суверенитета». В литературе закрепились два термина, определяющие эти два подхода к процессу принятия решений: коммунитарный и межгосударственный, что применительно к процедуре принятия решений можно сформулировать в вопросе: «Чему отдать большее предпочтение: принципу единогласных решений или решений, принимаемых большинством голосов?» [1:734]. Противоречивое отношение европейской элиты к процессу интеграции, и особенно к способу принятия решений, привело к тому, что ЕС стал представлять собой уникальное политическое объединение, институциональная структура которого не позволяет однозначно назвать его ни сверхгосударством, ни международной организацией в чистом виде. На протяжении всего периода развития, в большей или меньшей степени, в облике ЕС присутствуют и национальные, и межгосударственные, и наднациональные черты, что, в частности, не всегда осознавалось руководством Российской Федерации при проведении европейской политики, которое рассматривало ЕС как международную организацию [2:26].

Маастрихтский договор, который пока остается базовым документом, создает и описывает в общих чертах общность, именуемую Европейский союз, которая, тем не менее, не получила

собственного правового лица. Большинство статей договора касалось другой общности – Европейских сообществ, которые, в свою очередь, заменили Европейское экономическое сообщество [3:131].

Несмотря на то, что в некоторых существенных деталях, касающихся европейских институтов, Маастрихтский договор продолжил и логически развил новации, содержащиеся в предыдущих договорах, между этими документами проявилась разница в акцентах. Как полагает исследователь институтов ЕС М. Стрежнёва, в более ранних договорах был сделан упор на закрепление и распространение коммунитарного метода в процессе принятия решений, который предполагает принятие решений на уровне Союза, в Маастрихтском договоре, вопреки распространённому общественному мнению, есть немало черт, создающих противовес коммунитаризации и обеспечивающих защиту прерогатив национальной власти от излишних федеративных устремлений [3:132].

Требуется пояснить, что коммунитарный метод до 1990-х гг. фактически сводился к диалогу между Советом министров ЕС и Комиссией. С точки зрения Комиссии ЕС «коммунитарный (общественный) метод» заключается в следующем: монополия Комиссии на законодательную инициативу, широкое применение квалифицированного большинства при голосовании в Совете министров, активная роль Парламента ЕС, унифицированное определение законов Сообщества в Суде ЕС [4]. Его применение начинается с того, что Комиссия направляет в Совет определённые предложения, при этом, с расширением в Совете процедуры голосования на основе большинства и с отказом от единогласных решений, коммунитарный метод становится

методом наднациональным [4]. Однако в Маастрихтском договоре эту тенденцию уравнивает утверждение межправительственного подхода в таких важных для государства сферах, как внешняя политика и безопасность.

Межгосударственный (межправительственный) подход, в соответствии с уже цитированным документом, имеет следующие характеристики: право Комиссии на инициативу разделено с правительствами ЕС или существует только в отдельных сферах, Совет принимает решения в основном единогласно, Парламент (Суд) играет только консультативную (малую) роль [4]. «Этот подход, – отмечают У. Никол и Т. Сэлмон, – подразумевает образ действий, сохраняющий в неприкосновенности власть национальных государств. В межгосударственном подходе заключено также стремление избежать контроля со стороны Европейского Суда» [5:292].

В результате противоборства двух методов в Маастрихте была создана весьма сложная система принятия решений, стержнем которой служит принцип subsidiarity. В договоре смысл subsidiarity излагается следующим образом: «В тех областях, которые не подпадают под его исключительную компетенцию, Сообщество действует в соответствии с принципом subsidiarity, если и поскольку цели предполагаемого действия не могут быть достигнуты в достаточной мере государствами-членами и поэтому, в силу масштабов и результатов предполагаемого действия, могут быть более успешно достигнуты Сообществом» [6]. Подразумевается, что в сфере непосредственной компетенции Сообщества находятся те вопросы, по поводу которых нет сомнений, что решать их лучше всего на союзном уровне и коммунитарным способом.

Данная формулировка достаточно неопределенна. В ней не содержится четких критериев разграничения компетенции ЕС и государств-членов. В то же время возможность установления таких критериев зависит от степени однородности Сообщества. Если оно включает небольшое число стран с идентичными социально-экономическими и политическими системами, совпадающими стратегическими интересами, в принципе, возможно определить, что может быть более успешно достигнуто Сообществом, а что – государствами-членами. Другое дело, если Сообщество состоит из стран, находящихся на различных уровнях развития и резко отличающихся друг от друга по своим возможностям. Вряд ли следует доказывать, что потенциалы самостоятельного решения про-

блем германским и, скажем, румынским или словацким государствами различны. Выработка каких-то общих критериев subsidiarity в рамках всего Сообщества становится при этом затруднительной.

В зависимости от обстоятельств принцип subsidiarity может стать базой либо для наращивания наднационального начала и передачи национальных полномочий в ведение органов ЕС, либо, наоборот, отката вплоть до возвращения некоторых полномочий, уже ставших «европейскими», в сферу ведения национальных государств. Расширив сферу деятельности Сообщества, Маастрихт одновременно перенес центр тяжести в решении многих новых и старых проблем на межправительственные, т.е. неинтеграционные, механизмы. Как лаконично отметил бывший премьер-министр Франции Раймон Барр, «subsidiarity – это децентрализация»¹, по крайней мере, на современном этапе развития ЕС.

Отстаивая подобную интерпретацию принципа subsidiarity, нынешние сторонники межгосударственного начала игнорируют то, что представлялось столь очевидным основоположникам интеграции: «Европейское сообщество должно было быть построено не только посредством устранения барьеров на пути взаимобмен между западноевропейскими государствами, но и посредством целенаправленного поощрения новых видов взаимодействия ... и посредством создания новых институтов, способных генерировать политическую поддержку и лояльность» [7:29]. Ослабление наднационального начала не может быть компенсировано никаким развитием межгосударственного взаимодействия. Оно означает, в конечном счете, ослабление «европейской идеи», сделавшей саму интеграцию такой, какой её до сих пор знал весь мир.

Современные западные специалисты усматривают истоки принципа subsidiarity в социальном учении Ватикана, изложенном в 1931 г., согласно которому каждый человек должен быть тесно вовлечен в принятие решений, которые непосредственно его касаются [8:135]. Как представляется другим исследователям, корни идеи subsidiarity уходят гораздо глубже – в противоположность националистической идее, усматривающей именно в нации единственный законный источник политической власти и гарант свободы личности, принцип subsidiarity восходит к римской идее, которая подразумевает множественность уровней политического управления и стандартов соблюдения прав личности [3:130].

Поэтому, несмотря на то, что в Едином европейском акте и в Маастрихтском договоре прослеживается значительная доля преемственности, исследователь Е. Михан предполагает: «Первый из этих документов исходит из концепции национализма, возводимого в степень наднациональности в том, что все решения, в конечном счете, должны приниматься неким однообразным способом, на одном уровне, будь то национально-государственный или надгосударственный уровень, которому отдают предпочтение федералисты, тогда как Маастрихтский договор в большей мере опирается на неимперскую идею: уровень управления может быть несколько – главное, чтобы всякая проблема находила должный уровень решения, а рядовые граждане сохранили причастность к тому, что происходит, и гарантированные им законом права имели эффективную систему реализации» [9:93].

Еще одной формой сопротивления укоренению и распространению коммунитарного метода как основы организации процесса принятия решений в ЕС являются исключения, которые делаются для отдельных стран и означают фактическое признание за ними права не участвовать, по крайней мере временно, в определенных направлениях совместной деятельности. Такие факты уже имели место², но никогда ранее не достигали масштабов, позволяющих говорить о воплощении концепции интеграции «на разных скоростях» [3:129].

Вместе с тем говорить об отказе после Маастрихта от наднационального подхода как идейной основы «евростроительства» было бы преждевременно, особенно если судить по тону выступлений бывшего в то время председателем Комиссии Жака Сантера. Например, выступая перед членами Европейского парламента в январе 1995 г., он заявил, что «межправительственный процесс принятия решений по вопросам иммиграции и преступности должен быть заменен традиционным коммунитарным методом». Тогда же Ж. Сантер высказал предположение, что «следующего председателя КЕС, возможно, будет избирать Европарламент, и что парламентарии могут получить право вето на внесение в будущем изменений в основополагающие договоры» [10:2]. В настоящее время Парламент играет основную роль в утверждении председателя Комиссии.

Среди институтов ЕС наибольшую заинтересованность в распространении коммунитарного метода выражает Европейская комиссия, которая является уникальным наднациональным органом и которая всю свою историю

стремилась обрести самостоятельную власть и репутацию в глазах европейцев. О роли Комиссии особенно много заговорили в процессе строительства экономического и валютного союза (ЭВС) при Жаке Делоре с 1985 по 1994 год, когда она являлась лидером и «локомотивом» нового шага интеграции. Но после того как в 1999 году вскрылись факты коррупции и неэффективного управления и Комиссии во главе с Ж. Сантером пришлось в полном составе уйти в отставку, начали говорить об уменьшении её роли и даже некой победе государств в борьбе за свой суверенитет [11:17].

Тем не менее Комиссия ЕС играет огромную роль, в том числе и политическую, как в повседневной деятельности ЕС, так и в стратегии «евростроительства». Уникальность её заключается в том, что Комиссия, обладая собственным бюрократическим аппаратом и формально независимым от национальных государств членом ЕС руководством, имеет право законодательной, политической инициативы³ для всего Союза и часто разрешает спорные моменты между правительствами, но при этом не имеет права решать некоторые характерные для гражданской службы единого государства задачи, например паспорта гражданства до сих пор выдаются государствами-членами, а не единым органом ЕС. Кроме того, Комиссия имеет полномочия в финансовой сфере, а также выполняет функции наблюдения и согласования [12:22].

Комиссия сыграла значимую роль в завершении создания «единого рынка», а затем в момент создания Маастрихтского договора, в котором были прописаны все этапы создания ЭВС. Хотя в Амстердамском договоре уже было записано, что главной движущей силой в развитии Союза является Совет министров [13], в Маастрихте был закреплён баланс между Комиссией и Советом министров перед новым серьёзным шагом интеграции – созданием ЭВС, но, по мнению Р. Гудина, Совет министров должен занять лидирующее место в строительстве Союза [14].

Возможно, процесс создания ЭВС стал тем «моментом истины», который поставил правительства перед необходимостью решить, насколько они доверяют друг другу и общеевропейским институтам. Однозначно можно сказать только то, что они не доверяют определению своих интересов какой-либо третьей стороне, в данном случае Комиссии. Создание ЭВС затрагивало самую чувствительную часть национального экономического суверенитета – выпуск национальной валюты, поэтому страны оставили за собой все права по принятию стра-

тегических решений и установили независимый, в первую очередь от Комиссии, Европейский центральный банк. Такая же практика продолжает применяться при создании «Общей внешней политики и политики безопасности», так как это не менее чувствительная сфера интересов национального государства. Ещё одним инструментом ограничения влияния Комиссии является так называемая «комитология» – большое количество различных комитетов, создаваемых при Комиссии в случае принятия сложных решений, подразумевающих консультации с правительствами стран-членов [15:391].

Примечательно, что как только процесс создания ЭВС вступил в свою последнюю фазу в январе 1999 года, Комиссия под руководством Жака Сантера, работавшая с 1995 года, была вынуждена уйти в отставку. Хотя то, в чём обвинили Комиссию, активно обсуждалось и, скорее всего, присутствовало всё время существования «европейской бюрократии» [16]. По всей видимости, активное участие Комиссии в принятии судьбоносных решений и её лидирующее положение в процессе интеграции в момент строительства ЭВС возродило идеи о едином супергосударственном органе в лице Комиссии. А это могло заставить национальные правительства попробовать поставить под контроль амбициозные тенденции, проявившиеся в усилении роли Комиссии, которой государства не очень доверяют решать, что есть национальные и европейские интересы и как их согласовывать [17:46].

Пришедшая на смену новая Комиссия под руководством Романо Проди, бывшего премьер-министра Италии, человека достаточно умудрённого опытом, уже не смогла, несмотря на заявления о грандиозных планах, получить те же полномочия, что имела раньше, особенно при постоянном упоминании о необходимости придать большую прозрачность деятельности Комиссии [18]. Вероятнее всего, что за Комиссией навсегда останутся проекты, начатые до Маастрихтского договора: сельскохозяйственная политика, помощь регионам, единый рынок и конкурентная политика, также, возможно, и расширение. Все остальные проекты (ОВПБ и ЭВС), видимо, будут находиться под непосредственным контролем стран-участниц. Новое направление – внутренняя политика и политика в сфере правосудия, которое появилось в деятельности Союза после Амстердамских соглашений, станет, по всей видимости, предметом споров о разграничении полномочий между Комиссией и Советом министров.

Как уже упоминалось, Совет министров ЕС, созданный как институт межгосударственного сотрудничества, в последнее десятилетие обрёл статус лидирующего органа при принятии решений в ЕС [11]. И если тенденция сохранится, то изменения структуры ЕС, о которой так давно говорят, будут происходить посредством приобретения Советом министров новых организационных структур, необходимых для осуществления действенного руководства ЕС. Одно из предложений заключается во введении в состав национальных правительств министров, ответственных за европейские дела, чтобы они могли обеспечить более частые, чем четыре раза в год, заседания Совета министров ЕС, что обеспечит его действительную постоянную руководящую роль. Особенно чётко такие взгляды на реформу институтов ЕС высказывает журнал «Экономист» [11:21]. Таким образом, Комиссии отводится роль обслуживающего аппарата при Совете министров, а Парламенту ЕС предстоит быть площадкой для обсуждения существующих идей и проектов [11:19].

Относительно изменения баланса сил между Парламентом, Комиссией и Советом исследователи Дж. Цебелис и Дж. Гарретт пишут, что «в процедурах, использующих принцип большинства, полномочия Комиссии уменьшились за счёт усиления законодательной роли Парламента. Комиссия по-прежнему может заметно влиять на законодательный процесс в рамках процедуры консультации, где Парламент не играет значительной роли, но в процедурах сотрудничества и совместного решения Комиссия потеряла свои былые полномочия, в то время как Парламент сравнялся в этом вопросе с Советом» [19:384]. Хотя для Парламента ещё существует необходимость доказать свою легитимность на европейском уровне, прежде всего в глазах избирателей, для того, чтобы к нему могли прислушиваться, так как выборы показывают, что пока большинство избирателей ЕС предпочитает не участвовать в выборах в Европарламент [17:99].

Другой исследователь процесса принятия решений в ЕС Дж. Голуб отмечает, что, несмотря на более широкое распространение принципа принятия решений большинством голосов в Совете министров и расширение прав Парламента, эффективность принятия решений институтами ЕС в постмаастрихтский период значительно снизилась по сравнению с периодом главенства Люксембургского компромисса и ещё более снизилась с дальнейшим расширением Союза [11:754].

Особенно заметно проявилось противоречие коммуитаризма и межгосударственного подхода, как к процессу принятия решений, так и интеграции в целом, при обсуждении Конституционного договора, который окрестили проповедником «квазиконституционного символизма» [20]. Сопровождавшая договор атрибутика «конституционного» характера (гимн, флаг и учреждение поста министра иностранных дел ЕС), по мнению критиков договора, умаляла национальный суверенитет и стала основной причиной его провала на референдумах в странах ЕС. В результате переговоров по новому договору 13 декабря 2007 года в Лиссабоне руководители 27 государств ЕС подписали новый базовый Договор, определяющий основные направления развития европейской интеграции на предстоящие десятилетия. Пока договор не прошел ратификацию, но уже можно отметить, что этот документ еще больше стремится закрепить границы между двумя основными подходами, с целью обеспечить сохранность государственного суверенитета. В частности, реформулируется ст. 4 Договора о ЕС. Она вновь подчеркивает, что любая компетенция, не предоставляемая Союзу на основе договоров, принадлежит государствам-членам [21]. Договор подтверждает, что ЕС обязуется уважать основные полномочия и функции государств-членов ЕС, особенно в том, что касается поддержания территориальной целостности и общественного порядка, а также охраны национальной безопасности [22]. Кроме этого, в структуре ЕС Европейский совет становится институтом управления ЕС. Как следствие, устанавливается баланс между блоком межгосударственных (Совет ЕС, Европейский совет) и коммуитарных институтов (Комиссия и Парламент).

В заключение необходимо отметить, что тенденция перемещения центра руководства ЕС к Совету министров (по Лиссабонскому договору) и к Европейскому совету и Парламенту ещё больше закрепляет отступление от первоначального принципа европейской интеграции об участии всех членов на равных основаниях и совместном осуществлении всех проектов. Впервые отступление от этого принципа было закреплено в Маастрихтском договоре, где говорилось, что ЭВС может быть создан и в случае, если не все страны смогут принять в нём участие. Развитие ЕС по принципу «Европа нескольких скоростей» стало реальностью после введения евро, завершения создания ЭВС и стало неоспоримой реальностью после приёма новых членов в ЕС. В случае сохранения такой тенденции реформа институтов ЕС, начатая с

работой по созданию конституции ЕС, будет усложняться старым противоречием между коммуитарным и межгосударственным принципами функционирования ЕС. В то же время увеличение числа членов ЕС осложнило поиск компромисса. В такой ситуации сами методы принятия решений (коммуитарный и межгосударственный) становятся инструментом борьбы институтов за влияние в процессе принятия решений. И, по всей видимости, это противоречие выгодно государствам, поскольку оно позволяет контролировать процесс интеграции, а именно не допустить «утечки суверенитета».

Примечания

1. Выступление Раймона Барра на заседании Международного консультативного совета Центра по изучению европейской политики 18 ноября 1994 г., CEPS, Брюссель.
2. Например, Шенгенское соглашение, которое в то время ещё не было частью «*aquis communautaire*».
3. Эти права подтверждены и в Лиссабонском договоре от 13 декабря 2007 г., где Комиссия обозначена как инициатор законотворчества в ЕС.

Список литературы

1. Golub J. In the Shadow of the Vote? Decision-making in the European Community // *International Organization*, Vol. 53. No 4, Autumn 1999. P. 733–764.
2. Бордачёв Т.В. Terra Incognita, или Европейская политика России // *Pro et Contra*. 2001. Т. 6. № 4. С. 23–32.
3. Стрежнёва М. Институциональные формы европейской интеграции // *Заглядывая в 21-й век: ЕС и СНГ*. М., 1998. 324 с.
4. Explanatory note on the «Community Method». MEMO/02/102, Brussels, 22.05.2002: <http://www.europa.eu.int>.
5. Nicoll W., Salmon T.C. *Understanding the New European Community*. NY: Harvester Wheatsheaf, 1994. 324 p.
6. Treaty on European Union. Maastricht, 7 February 1992.
7. Wallace W. *The Transformation of Western Europe*. L., 1993. 405 p.
8. Wilke M., Wallace H. *Subsidiarity: Approaches to Powersharing in the European Community*. L.: Royal Institute of International Affairs, 1990. 215 p.
9. Meehan E. *Citizenship and the European Community*. L.: Sage Publications, 1993. 370 p.
10. The Times. 1995. January 18.
11. The Economist. October 23th. 1999.
12. *Politics and Institutions in an Integrated Europe* / Ed. by B. Eihengreen, J. Frieden. Berlin: Springer, 1995. 356 p.
13. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, Amsterdam, 2 October 1997.

14. Goodin R. On Constitutional Design /ARENA Working Papers, WP 97/26, 1997. 35 p.
15. Kepteyn P.J.G. & VerLoren van Themaat P. Introduction to the Law of the EC. Kluwer Law International, 1998. 930 p.
16. Грант Ч., Делор. М, 2002. 427 с.
17. Borzel T.A., Risse T. Who is Afraid of a European Federation? How to Constitutionalise a Multi-Level Governance System // What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to J. Fischer. Ch. Joerges, Y. Meny, J.H.H. Weiler (eds). Badia Fiesolana: EUI, Cambridge, 2000. 216 p.
18. Programme for the commission 1999, Speech by Romano Prodi, President-designate of the European Commission to the European Parliament, 14 September 1999: <http://www.europa.eu.int/speeches>.
19. Tsebelis G., Garret G. The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the EU // International Organization. Vol. 55. No 2. Spring 2001. P. 357–390.
20. Европейский Союз: факты и комментарии. 2007. Июль–сентябрь. Выпуск 49.
21. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007.
22. Энтин М.Л. Краткий комментарий к проекту Договора, изменяющего Договор о ЕС, а также Договор, учреждавший Европейское сообщество // Вся Европа. 2007. Выпуск 12(17): <http://alleuro.ru>
23. Мотков А.В. Выборы в Европейский Парламент 1999 г.: альтернатива развития ЕС // Европейский Союз на рубеже веков / Гл. ред. Т.Г. Пархалина. М.: РАН ИНИОН, 2000. 296 с.

**IN SEARCH OF BALANCE BETWEEN EU'S INSTITUTIONS: COMMUNITY
AND INTERGOVERNMENTAL METHODS OF DECISION-MAKING**

R. V. Bugrov

The focus of the article is the decision-making process and interinstitutional relations in the EU. The author compares communitarian and intergovernmental approaches to the decision-making process.