

НИКОЛАЙ КАВЕШНИКОВ

«ГИБКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ» В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

«Есть объективное противоречие между углублением и расширением. Политические императивы могут заставить нас пойти на расширение, но потом нам придется расхлебывать последствия...»

Председатель Европейской комиссии Жак Делор, 1992 г.

Одним из условий развития Европейского Союза было обеспечение однородности его правового пространства. В сферах, переданных в компетенцию Сообществ, нормы права ЕС подлежат безусловному применению во всех государствах-членах, а его единообразие гарантируется Судом ЕС. Именно поэтому вступающие в ЕС государства были обязаны в полном объеме принять его правовые нормы и практики (*acquis communautaire*). Допускались лишь временные исключения, вызванные необходимостью адаптации новых членов, причем срок действия таких исключений был четко определен.

Однако с увеличением числа государств-членов сохранять однородность правового пространства становилось труднее. В то время как некоторые страны стремились к углублению интеграции, другие, напротив, противились усилению наднациональных тенденций. Существовавшие в ЕС механизмы позволяли разрешать эти противоречия, но только до тех пор, пока разногласия не требовали изменения основополагающих Договоров. Всякий же раз при изменении Договоров, необходимость которого периодически возникала в связи с углублением интеграции, сохранение однородности пространства ЕС зависело от доброй воли государств-членов. В последние десятилетия

этой доброй воли уже недостаточно для того, чтобы привести к единому знаменателю позиции всех стран ЕС. В 1990-х годах встал вопрос, как при увеличении числа государств-членов до 25/30 предотвратить паралич институтов ЕС и «распад европейской модели [управления – Н.К.]»?¹ Ответ на этот вопрос Евросоюз пытается найти на путях гибкой интеграции.

1

Термин «гибкая интеграция» используется для описания феномена, который в научной литературе имеет множество названий: «Европа разных скоростей», «Европа меняющейся геометрии», «Европа *à la carte*». Все эти концепции, различаясь в деталях, одинаковы по существу. Они предусматривают механизмы, позволяющие заинтересованным государствам-членам ЕС более тесно сотрудничать между собой в рамках существующих институтов ЕС и без помех со стороны их партнеров по Союзу.

Вплоть до второй половины 1980-х годов предполагалось, что процесс интеграции будет идти с одинаковой скоростью во всех странах. Впервые тенденция к «гибкости» проявилась при разработке Единого европейского акта (1986). Не сумев убедить своих коллег в необходимости снятия пограничного контроля, пять государств-

членов были вынуждены подписать первое Шенгенское соглашение, действуя в соответствии с целями ЕС, но вне его рамок. Впоследствии Шенгенские правила были инкорпорированы в структуру ЕС.

После Маастрихтского договора (1992) элементы гибкой интеграции впервые появляются внутри институциональной структуры ЕС. Поскольку Великобритания отказалась передать Евросоюзу дополнительные полномочия по регулированию социальной политики, эти вопросы были вынесены в отдельный протокол и стали обязательными только для тех государств-членов, которые его подписали.

Более того, Маастрихтский договор наметил программу строительства Экономического и валютного союза (ЭВС), в котором заведомо должны были участвовать не все государства-члены. В зону евро допускались лишь те страны, которые были готовы к введению единой валюты в соответствии с Маастрихтскими критериям. Помимо этого, Великобритания и Дания оговаривали для себя специальный статус — право не участвовать в ЭВС — который был оформлен специальными протоколами. 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.

Это примеры гибкой интеграции *ad hoc*, относящиеся к специфическим аспектам и в каждом конкретном случае ограниченные определенными условиями и специальными соглашениями. Но в середине 1990-х годов на повестку дня встал вопрос разработки некоего единого механизма, который можно было бы применять по мере необходимости. Амстердамский договор учредил такой механизм — «интенсивное сотрудничество» (*enhanced cooperation*)* в первой и третьей опорах, тем самым легитимизировав существование авангарда и превратив гибкость из исключения в правило. С помощью интенсивного сотрудничества государства-чле-

ны рассчитывали достичь целого ряда стратегических целей, в том числе: избежать в будущем блокирования важных решений одной или несколькими странами-аутсайдерами, подготовиться к расширению ЕС, которое неминуемо должно было привести к увеличению разнородности Союза, предусмотреть механизмы для будущего углубления интеграции в рамках ЭВС, предотвратить возникновение структур более тесного сотрудничества между несколькими государствами вне структур ЕС, как это произошло с Шенгенскими соглашениями.

Зафиксированные в Амстердамском договоре процедуры создания интенсивного сотрудничества были слишком сложны для реализации, и потому подписанный всего через три года Ниццкий договор коренным образом трансформировал этот механизм, существенно облегчив процедуру его учреждения². Кроме того, Ниццкий договор разрешил использование интенсивного сотрудничества в Общей внешней политике и политике безопасности (ОВПБ), правда оговорив ряд специальных условий.

Лиссабонский договор (2007) облегчил использование интенсивного сотрудничества в ОВПБ, одновременно предусмотрев еще две специфические формы гибкой интеграции в сфере Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО): поручение и постоянное структурированное сотрудничество. Вообще следует отметить, что специфика ОВПБ/ЕПБО породила весьма своеобразные виды гибкости. После вступления в силу Лиссабонского договора в этой сфере существует несколько вариантов взаимодействия.

1) Интенсивное сотрудничество (распространено на ОВПБ Ниццким договором).

2) Конструктивное воздержание (введено Амстердамским договором). Одно или несколько государств-членов (но не более трети) вправе воздержаться при голосовании. При этом решение считается

* В работах специалистов по ЕС также используется термин «продвинутое» или «углубленное» сотрудничество. — *Прим. ред.*

принятым, а воздержавшиеся не обязаны выполнять это решение, но, в духе взаимной солидарности, не будут препятствовать соответствующим действиям ЕС. К примеру, Испания воздержалась от участия в миссии EULEX, которую Евросоюз направил в Косово в 2008 году, из-за своего отказа признать независимость Косова и неспособности СБ ООН формально передать миссии ЕС полномочия ранее проводимой миссии ООН.

3) Поручение (применимо только в сфере ЕПБО). Лиссабонский договор, не предусмотрев ничего нового, лишь юридически оформил уже сложившуюся и хорошо зарекомендовавшую себя практику действия группы стран от имени всего ЕС. Совет может «поручить реализацию задачи группе стран-членов, которые желают этого и обладают необходимыми возможностями»³. Таким образом, возникает разрыв между принятием решения об операции (ЕС в целом) и ее реализацией (группа стран-исполнителей). Легитимность решения основывается на единогласном принятии решения всеми странами ЕС, эффективность его реализации — на возможностях отдельных стран.

4) Помимо описанного выше подхода по формированию *ad hoc* коалиций из состава стран-членов, Лиссабонский договор открывает возможность для формирования более стабильного военно-политического авангарда в сфере ЕПБО в форме постоянного структурированного сотрудничества (ПСС). Заинтересованные страны-члены, «чьи возможности в военной сфере удовлетворяют более высоким критериям и которые дали друг другу более обязывающие обязательства (*more binding commitments*)... в отношении требующих наибольших усилий миссий, учреждают постоянное структурированное сотрудничество»⁴. Для участия страны в ПСС необходимо: (а) желание, (б) соответствие определенным критериям и (в) готовность принять на себя некие дополнительные обязательства.

5) Наконец, значительные элементы гибкости неизбежно возникнут в деятель-

ности Европейского оборонного агентства (ЕОА). *Во-первых*, в деятельности ЕОА не принимает участие Дания, поскольку она в принципе не участвует в ЕПБО. *Во-вторых*, хотя ЕОА открыто для всех стран-членов, пятилетняя история Агентства свидетельствует, что способность и желание стран ЕС участвовать в его деятельности сильно различаются, в связи с чем даже в Лиссабонском договоре используется формулировка о различных «уровнях эффективного участия». Более того, все большая часть деятельности ЕОА будет построена по проектному принципу, и, соответственно, в разных проектах будут принимать участие разные по составу группы стран-членов.

С вступлением в силу Лиссабонского договора в 2009 г. возникает гибкость в новой области — в режиме защиты прав человека. Великобритания и Польша добились права изъятия из сферы действия Хартии фундаментальных прав. Коротко говоря, положения Хартии никак не будут влиять на толкование и защиту прав и свобод на территории этих стран. Скорее, наоборот, положения Хартии будут применяться в Польше и Великобритании «в той степени, в которой содержащиеся в ней права или принципы признаются в праве или практике Польши или Соединенного Королевства»⁵.

Чехия оговорила для себя аналогичный статус в конце 2009 года, когда Вацлав Клаус отказался подписывать одобренный парламентом закон о ратификации Лиссабонского договора, ссылаясь на опасность массовых исков со сторон потомков немцев, выселенных с территории Чехии после Второй мировой войны на основе «декретов Бенеша»⁶. Есть специфика и в положении Ирландии. После провала референдума по ратификации Лиссабонского договора в 2008 г. Ирландии дали право не применять отдельные, четко оговоренные положения Хартии, касающиеся национального понимания защиты права на жизнь, прав семьи и прав в отношении образования (то есть сохранена возможность запрета абортов)⁷.

2

На первый взгляд, развитие процессов гибкой интеграции в ЕС представляется парадоксальным. Можно назвать ряд факторов, которые теоретически должны были препятствовать этому тренду.

С расширением полномочий ЕС в конце 1980-х – начале 1990-х годов решение большинства вопросов (кроме институциональных реформ) более не требовало реформы Договоров. Евросоюз имеет достаточно полномочий, чтобы инициировать масштабные проекты в различных сферах. Институциональная структура ЕС славится способностью приспосабливаться к потребностям находить компромиссные решения. В процессах принятия решений традиционно велика роль Комиссии и значительно возросла роль Европарламента (ЕП), которые не связаны национальными интересами и потому способны гармонизировать интересы стран-членов.

Процессы европеизации теоретически должны способствовать сближению интересов стран-членов. Этот тезис, лежащий в основе конструктивистской теории интеграции, подразумевает, что различия, подталкивающие к гибкой интеграции, должны уменьшаться по мере увеличения продолжительности членства страны в ЕС.

Наконец, отчасти благодаря членству в ЕС, его страны-члены имеют сопоставимый уровень экономического развития. Схожая экономика, не говоря уже о геополитических факторах и резко интенсифицировавшемся культурном взаимодействии, также логически подразумевает растущую близость интересов в сфере экономического развития.

Зададимся вопросом, какой из институтов ЕС является ключевым в процессе принятия решений. Анализ процедур сотрудничества и совместного принятия решений с точки зрения теории игр приводит к выводу о весьма значительной роли Комиссии и Европарламента. Данные о количестве поправок ЕП, вошедших в итоговые тексты документов – 46,6% для процедуры сотрудничества и 60,0% для процедуры совместного принятия решения⁸ – казалось

бы, подтверждают тезис о большой роли ЕП в законодательном процессе. Однако эти данные не отражают значимости одобренных поправок, а также не учитывают степень совпадения позиции ЕП и государств-членов, представленных в Совете⁹.

Для того чтобы сопоставить фактическое влияние Совета и Европарламента, необходимы трудоемкие исследования реального законодательного процесса, которые учитывали бы изначальные позиции участников и ход процесса торга. Из немногочисленных, по причине вышеупомянутой трудоемкости, исследований такого рода следует упомянуть работу Р. Томпсона и М. Хосли. Они использовали базу данных по 162 спорным вопросам из 66 документов, принятых в 1999–2001 годах, которая отражает позиции Комиссии, ЕП и всех 15 стран-членов по каждому вопросу и, разумеется, информацию об итоговом решении. Цель исследования состояла в том, чтобы определить влияние Комиссии и Европарламента в сравнении с влиянием Совета. Математическое моделирование показало, что в рамках процедуры консультации влияние Комиссии составляет 30% от влияния Совета, влияние ЕП – 15%, если Совет принимает решение квалифицированным большинством. Оба эти показателя равны 0%, если Совет в рамках процедуры консультации принимает решения единогласно. При использовании процедуры совместного принятия решений, предоставляющей Европарламенту максимальные полномочия, той самой процедуры, которая в настоящее время применяется наиболее часто, влияние Комиссии составляет 15%, а Европарламента – 25% от влияния Совета.

Таким образом, в процедуре консультации влияние Комиссии «равно суммарному влиянию двух-трех крупных стран-членов; то же верно для Европарламента в процедуре совместного принятия решений»¹⁰. Иными словами, широко распространенное мнение о том, что Европарламент трансформировался в равноправную палату «двухпалатного законодательного органа» ЕС, является преувеличенным.

Да и Комиссия в рамках законодательного процесса никоим образом не находится в одной весовой категории с Советом. Именно Совет остается центральным законодательным институтом ЕС.

Но, возможно, процессы евроинтеграции ведут к сближению позиций национальных делегаций в Совете? В качестве одного из наиболее доступных показателей уровня конфликта между субъектами процесса принятия решений специалисты используют срок принятия документа, то есть время, прошедшее с момента законодательной инициативы Комиссии до одобрения акта. Т. Кёниг в 2007 г. впервые провел работу по исследованию динамики данного показателя на основе базы данных всех документов ЕС, принятых в период с 1984 по 1998 год. Это позволило сделать вывод о том, что «дистанции между позициями стран-членов не сближаются с течением времени»¹¹. Более того, с ростом числа стран-членов закономерно увеличивается и срок обсуждения документов. Таким образом «расширяющийся ЕС превращается в замедляющийся ЕС»¹².

Тезис о том, что с увеличением числа стран ЕС растет и разнородность интересов, давно стал общим местом. Как правило, эксперты обращают внимание на то, что увеличивается различие мнений по поводу будущего ЕС, необходимости углубления интеграции и конечного этапа ее развития. Однако растет различие мнений не только по поводу дальнейшего углубления интеграции. Параллельно возрастают расхождения по вопросам текущей политики, по регулированию тех сфер, которые уже в той или иной степени переданы в компетенцию ЕС.

Различия в позициях стран-членов имеют солидную социально-экономическую основу. Среди стран ЕС можно выделить несколько групп государств, отличающихся не только уровнем экономического развития, но и структурой экономики и социальными параметрами. Анализируя базовые социально-экономические показатели стран Европы, отражающие уровень экономического развития, качество человече-

ских ресурсов и степень модернизации экономики, О. Буторина выделяет в ЕС четыре группы стран, которые «не только движутся к интеграции на разных скоростях, но и ставят перед собой разные первоочередные задачи этого движения»¹³. Болгарии, Румынии и странам-кандидатам предстоит завершить индустриализацию, создать современную социальную и технологическую инфраструктуру. Странам Центральной Европы необходимо прежде всего модернизировать промышленность. Для Словении и стран европейского Средиземноморья приоритет – развитие наукоемких производств, национальных НИ-ОКР и информационного общества. Перспективы одиннадцати лидирующих стран ЕС связаны с развитием общества знаний при сохранении существующих социальных стандартов и обеспечении стабильных, хоть и невысоких, темпов экономического роста. Принципиально разные приоритеты развития обуславливают и принципиальные различия в позициях по повестке дня Европейского Союза.

3

К настоящему времени сделан ряд попыток классифицировать формы гибкой интеграции. В этой связи прежде всего следует упомянуть работы Александра Стубба, Джованни Гриви, Ли Меткалфа, Франсуазы де ла Серр и Хелен Уоллас, а также группы исследователей из проекта «Federal Trust»¹⁴. Наиболее полной и последовательной представляется схема А.Стубба¹⁵. В зависимости от того, какой из параметров является ключевым для конкретной формы гибкости, А.Стубб выделяет многоскоростную гибкость (время), гибкость в форме «изменяемой геометрии» (пространство) и гибкость *à la carte* (предмет)¹⁶. Представляется, что различие между двумя первыми формами не вполне понятно, поскольку невозможно точно определить, возникает ли непреодолимое различие между авангардом и арьергардом (например, Шенгенское пространство или зона евро), или это лишь временное явление и в конечном итоге все страны ЕС

сольются с авангардом в единстве, столь милым сердцу федералистов. Вводить специальный термин только для описания ситуации, при которой изначально заданы различия и сроки подтягивания арьергарда до общего уровня, то есть для описания такого простого феномена как переходный период, вряд ли оправдано.

Работы А. Уорлеха и Дж. Гриви любопытны тем, что в них наряду с другими используется такой критерий, как «глубина различий»,¹⁷ то есть важность и объем сферы регулирования, в которой имеет место гибкая интеграция. В этой связи Дж. Гриви в качестве одного из видов гибкой интеграции выделяет «микро-гибкость» (*microflexibility*), которую понимает как исключения из законодательства ЕС, используемые время от времени в таких областях сотрудничества, как конкуренция, социальная политика, охрана окружающей среды, ОВПБ, юстиция и внутренние дела¹⁸.

В целом различия между предлагаемыми классификациями гибкой интеграции весьма велики, что свидетельствует об отсутствии устоявшегося подхода к этой научной проблеме. Кроме того, некоторые подходы страдают отсутствием внутренней логики. До сих пор не сложился единый терминологический аппарат. Отсутствует четкое понимание сути используемых терминов. К примеру, практически все исследователи оперируют термином «интеграция *à la carte*», но ни у кого нет внятного определения. В лучшем случае авторы ограничиваются аналогией с меню в ресторане, из которого страны ЕС выбирают желаемые «блюда», то есть новые интеграционные мероприятия. Однако на практике такой механизм гибкой интеграции никогда не применялся. В лучшем случае в рамках этой аналогии можно привести примеры, когда из длинного меню страны вычеркивали одно-два «блюда», но это полностью меняет смысл термина¹⁹.

Для анализа всего многообразия форм гибкой интеграции мы предлагаем использовать два критерия.

(1) Сферу деятельности ЕС, в которой имеет место гибкость, а точнее, широту

компетенции ЕС в этой сфере. Очевидны различия между, с одной стороны, гибкостью в валютной сфере и, с другой стороны, отказом одной из стран ЕС участвовать в каком-либо совместном действии ЕС в сфере ОВПБ или в незначительных изъятиях из режима четырех свобод, таких, например, как оговоренное Швецией и Финляндией исключительное право саамов заниматься ягельным оленеводством.

(2) Уровень принятия решения о реализации элементов гибкости – государственный или уровень ЕС. Разумеется, инициатива в виде нежелания участвовать в новом интеграционном проекте всегда исходит с национального уровня. Но гораздо важнее, решает ли страна этот вопрос самостоятельно или необходимо согласие ее партнеров по Евросоюзу. Например, отказ Великобритании и Дании вводить евро был одобрен консенсусом всех стран ЕС, отказ государства-члена от практического и/или политического участия в какой-либо миссии ЕС – исключительная прерогатива национальных властей, не требующая никакого одобрения со стороны других стран ЕС.

Итоговая классификация форм гибкой интеграции представлена на Рис. 1. Традиционно для анализа гибкости используются термины «opt-in» и «opt-out» – выбор участия и выбор неучастия соответственно. При этом различие между ними не вполне очевидно. Ведь то, что для одной страны, например, участника зоны евро, является выбором участия, для другой страны, решившей сохранить национальную валюту, представляет собой выбор неучастия. Граница между авангардом и арьергардом динамична: в момент подписания пятью странами ЕС первого Шенгенского соглашения это был очевидный выбор участия, но сегодня, когда из 27 стран ЕС в Шенгенскую зону входят 22 страны,²⁰ а в скором времени к ним наверняка присоединятся Болгария и Румыния, речь идет, скорее, о выборе неучастия Великобритании и Ирландии.

С методической точки зрения мы предлагаем отталкиваться от «тезиса о молчании». Что произойдет, если страна не за-

Рисунок 1
Формы гибкой интеграции в ЕС

		«Широта» и логическое единство сферы гибкой интеграции	
		<i>Изменяемая геометрия</i>	<i>à la carte</i>
Уровень принятия решения	Уровень Евросоюза (МПК, Европейский совет, Совет министров)	Бюджет ЕС: «британский чек» (выбор неучастия) Аграрная политика: 12 стран-новичков (временное недопущение к участию) Единый внутренний рынок: свобода движения трудящихся из стран-новичков (временное недопущение к участию) Хартия фундаментальных прав: Великобритания, Польша, Чехия (выбор неучастия) ОВПБ/ЕПБО: Дания (выбор неучастия в ЕПБО и всех решениях ОВПБ, затрагивающих вопросы общей обороны) Зона евро: – Великобритания, Швеция, Дания (выбор неучастия) – 8 стран-новичков (недопущение к участию) Шенгенские правила: – Великобритания, Ирландия (выбор участия по отдельным вопросам) – Дания (выбор участия по отдельным вопросам, de facto – полноценное участие) – Болгария, Румыния, Кипр (временное недопущение к участию в Шенгенской зоне) Любые сферы, кроме ЕПБО: интенсивное сотрудничество (выбор участия, также возможно недопущение к участию)	Хартия фундаментальных прав: Ирландия (выбор неучастия по отдельным вопросам) Любые сферы, кроме ЕПБО: интенсивное сотрудничество (выбор участия, также возможно недопущение к участию)
	Национальный уровень (государства-члены)	Единый внутренний рынок: – исключения по отдельным товарам (выбор неучастия) – отдельные исключения из режима четырех свобод (выбор неучастия) ЕПБО: постоянное структурированное сотрудничество (выбор участия, также возможно недопущение к участию)	ПСБП (кроме Шенгенских правил): Великобритания, Ирландия, Дания (выбор участия по отдельным вопросам) ОВПБ/ЕПБО: – конструктивное воздержание (выбор неучастия) – поручение (выбор участия) – проекты Европейского оборонного агентства (выбор участия)

явит о своей особой позиции – попадет ли она в авангард или арьергард? Если, чтобы войти в авангард, страна должна явно выразить это желание, то речь идет о выборе участия (opt-in); если же страна должна явно заявить о желании остаться вне авангарда, то это выбор неучастия (opt-out).

Как правило, участие в авангарде зависит не только от желания страны, но и от ее соответствия критериям и способности принять дополнительные обязательства. Однако в русле традиции поддержания консенсуса страны ЕС стараются как можно реже изолировать своих коллег. Миллнер и Колликер в 2000 г. насчитали более десятка исключений, возникших из-

за нежелания отдельных стран, и лишь одно исключение, причиной которого стало несоответствие страны критериям участия в авангарде (Греция не смогла войти в зону евро в момент ее создания и присоединилась к ней годом позже)²¹. В последнее время, в связи с вступлением в ЕС стран Центральной Европы, число таких случаев значительно увеличилось, и потому, в дополнение к выбору неучастия и выбору участия, мы предлагаем использовать термин «недопущение к участию» (force-out), то есть отказ авангарда принять в свои ряды какую-либо страну ЕС из-за ее несоответствия неким критериям либо по специфическим политическим соображениям²².

Три года после вступления в ЕС страны-новички находились вне Шенгенской зоны. И сегодня в нее не пускают Кипр, Румынию и Болгарию. Большая часть новичков при всем желании пока не смогла присоединиться к зоне евро, будучи не в состоянии обеспечить соответствие Маастрихтским критериям. Старые страны ЕС вплоть до 2011 г. вправе сохранять ограничения на трудоустройство граждан из новых стран (чем воспользовались все старые страны ЕС, кроме Великобритании и Ирландии). Вплоть до 2014 г. страны Центральной Европы получают гораздо меньше сельскохозяйственных субсидий, чем им положено на основе общих правил реализации аграрной политики. Очевидно, что и в постоянное структурированное сотрудничество в сфере ЕПБО смогут войти не все желающие (даже предусмотрен механизм приостановки членства, если участник сотрудничества вдруг перестает соответствовать критериям).

Большинство указанных на Рис. 1 примеров гибкости уже были проанализированы ранее. Пожалуй, следует особо остановиться лишь на видах гибкости в Пространстве свободы, безопасности и правосудия (ПСБП), чтобы на этих примерах операционализировать предлагаемую классификацию. Сложность ситуации в этой сфере связана с наличием двух групп аутсайдеров, имеющих разный статус (Великобритания и Ирландия, с одной стороны, и Дания – с другой), и различиями между Шенгенскими правилами и другими аспектами взаимодействия (миграционная политика, полицейское и судебное сотрудничество).

Сохраняется специфика участия в ПСБП Великобритании и Ирландии, которые отказались войти в Шенгенское пространство и сохранили пограничный контроль и самостоятельную визовую политику, что было зафиксировано Амстердамским договором. Однако при этом Великобритания и Ирландия сохранили за собой право «в любое время подать запрос об участии в некоторых или всех положениях» Шенгенских правил²³.

Великобритания и Ирландия полностью сохранили суверенитет по всем вопросам, регулирующим порядок пересечения границ, но участвуют в значительном количестве актов, регулирующих другие аспекты Шенгенских правил (например, Шенгенская информационная система, меры по борьбе с наркотрафиком и др.). В отношении новых актов, принимаемых в этой сфере (абсолютно новых или принимаемых взамен действующих), применяется аналогичная процедура: Великобритания и Ирландия вправе подать запрос об участии, Совет единогласно принимает решение по этому запросу, в случае положительного решения Великобритании и Ирландия как полноправные члены ЕС участвуют в переговорах и голосовании по документу (и, в частности, имеют право вето). Если же Великобритания и Ирландия не заявляют о желании участвовать в обсуждении, документ принимается без них и в отношении к ним не применяется. Практика показывает, что за исключением вопросов, связанных с регулированием границ, Великобритания и Ирландия стремятся участвовать во всех прочих аспектах Шенгенских правил. Таким образом, в данном случае имеет место гибкость в форме изменяемой геометрии (Шенгенские правила – широкая и внутренне единая сфера регулирования) при принятии решений о выборе участия на уровне ЕС.

Помимо этого, Великобритания и Ирландия сделали выбор неучастия по другим сферам ПСБП²⁴. Однако страны-аутсайдеры также имеют право «участвовать» в отдельных решениях (opt-in). Более того, в отличие от Шенгенских правил, в данном случае достаточно лишь желания аутсайдера. Никакого разрешения со стороны других стран ЕС не требуется. Даже в случаях, когда Великобритания и Ирландия решают не участвовать в том или ином проекте, они активно участвуют в переговорах (но не в голосовании). Практика показывает, что эти страны участвуют лишь в отдельных документах ПСБП (*à la carte*), решение о выборе участия принимается на национальном уровне.

Участие Дании в ПСБП построено на несколько иных принципах. С одной стороны, Дания имеет общее право неучастия, изложенное в тех же формулировках, что и для Великобритании и Ирландии. Может даже показаться, что Дания абсолютно исключена из сотрудничества в этой сфере, поскольку она ни при каких условиях не вправе участвовать (голосовать) в принятии Советом ЕС соответствующего законодательства²⁵. Однако при этом Дания является членом Шенгенского пространства! Такая ситуация возможна, поскольку, в случае принятия в ЕС нового законодательного акта в сфере Шенгенских правил, Дания в течение шести месяцев должна принять решение, имплементировать или нет этот законодательный акт в национальное право. В случае имплементации возникают соответствующие обязательства между Данией и остальными странами ЕС, но при этом эти обязательства основываются не на праве ЕС, а на нормах международного права (sic!). Дания постоянно имплементирует все вновь принимаемое законодательство в рамках Шенгенских правил, и это не случайно. Ведь если Дания решит не делать этого, то страны ЕС вправе принять «соответствующие меры», то есть исключить Данию из Шенгенского пространства.

Эта близкая к абсурду ситуация – Дания, не участвуя в разработке законодательства, вынуждена исполнять его под угрозой исключения из Шенгенского пространства – сложилась из-за провала первого датского референдума по ратификации Маастрихтского договора (1992). Вердикт народа лишил правительство Дании возможности делегировать Евросоюзу суверенитет в сфере ПСБП, но практические соображения требовали участия страны в Шенгенском пространстве. Кроме того, учитывая, что Совет ЕС практически никогда не проводит голосования по вопросам Шенгенских правил, предпочитая принимать все документы в этой сфере на основе консенсуса, можно утверждать, что, несмотря на всю специфику своего положения, Дания является полноправным участником Шенгенской зоны. Но

де-юре здесь имеет место изменяемая геометрия с принятием решения о выборе участия на общеевропейском уровне (возможность санкций). В то же время Дания имеет возможность (хотя и не пользуется ею) не участвовать в отдельных мероприятиях, которые ЕС реализует в иных сферах ПСБП – ведь это не грозит ей исключением из Шенгенского пространства.

* * *

Исторический анализ развития гибкой интеграции в ЕС позволяет выделить несколько тенденций. *Во-первых*, зародившись вне ЕС («валютная змея», Шенген), различные формы гибкости все активнее используются «внутри» институциональной структуры ЕС, что позволяет странам авангарда использовать институты ЕС для принятия решений. *Во-вторых*, изначальная практика разработки особых, индивидуальных форм гибкости для каждого конкретного случая (Шенген, евро, ПСБП) постепенно сменяется, а скорее, дополняется, разработкой общих форм, которые могут быть применены странами авангарда для реализации проектов в различных сферах (интенсивное сотрудничество, постоянное структурированное сотрудничество). *В-третьих*, если ранее каждый случай гибкости требовал внесения изменений в Договоры и, соответственно, решения принимались в ходе межправительственных переговоров, то теперь, после того как в Договорах зафиксированы общие механизмы гибкости, решения перенесены на уровень институтов ЕС, прежде всего в Совет министров (интенсивное сотрудничество, постоянное структурированное сотрудничество, конструктивное воздержание, участие Великобритании, Ирландии и Дании в отдельных аспектах Шенгенских правил и ПСБП). Особенно интересно то, что в ряде случаев для реализации новых проектов гибкой интеграции не требуется согласия всех стран ЕС: авангард вправе идти вперед даже при наличии возражений со стороны некоторых стран арьергарда. *В-четвертых*, активными участниками гибкой интеграции становятся страны, не являющиеся

членами ЕС. Это прежде всего Норвегия, Исландия, Лихтенштейн и Швейцария. Проводимая Евросоюзом стратегия «экспорта» своих правовых практик и норм (*acquis communautaire*) в соседние страны все более размывает границы ЕС.

Принято считать, что развитие гибкости — это реакция на расширение ЕС. Однако следует констатировать наличие ряда факторов, которые и до этого подталкивали Евросоюз на путь гибкой интеграции. Совет по-прежнему является основным органом принятия решений в ЕС, и дискуссия в нем идет преимущественно на основе национальных интересов. Происходящие в Евросоюзе процессы европеизации не настолько сильны, чтобы сблизить позиции даже старых членов ЕС. В свою очередь, расширение ЕС на восток принципиальным образом усилило разнородность Союза не только за счет роста числа стран-членов, но и по причине различий в уровне и качественных показателях социально-экономического развития.

Гибкая интеграция ведет к возникновению внутри ЕС все большего числа субрегиональных группировок, часть из которых уходит вперед, интегрируя все новые сферы отношений, а часть, состоящая из стран, которые не хотят или не могут последовать их примеру, остается позади. При этом также появляются «неполные» члены ЕС (страны Центральной Европы, которые стали членами ЕС с ограничениями; Норвегия, Исландия, Швейцария — не члены ЕС, подключенные к интеграции в отдельных сферах). Вследствие этого правовое пространство ЕС становится все более фрагментированным, а внутри ЕС возникают новые барьеры: между евро и шведской кроной, между шенгенской и британской визой и т.п. Гибкость из временного, переходного явления превращается в постоянный и формализованный механизм, что может подтолкнуть Союз к «неизлечимой раздробленности»²⁶.

В ближайшем будущем весьма вероятно создание структур интенсивного сотрудничества в вопросах правосудия и экономической политики. Практически

неизбежно создание постоянного структурированного сотрудничества в сфере внешней политики. Часто механизм интенсивного сотрудничества называют «бумажным тигром», поскольку за все время его существования он ни разу не был использован. Действительно, два предложения, обсуждавшихся в конце 1990-х начале — 2000-х годов, были заблокированы, поскольку тогда существовало право вето при учреждении интенсивного сотрудничества²⁷. Однако прецедент уже появился — в начале 2010 г. Комиссия дала согласие на учреждение интенсивного сотрудничества по вопросу о подсудности дел о разводах²⁸. Усложнение поиска консенсуса в ЕС-27 рано или поздно приведет к активному использованию механизма интенсивного сотрудничества.

Развитие в ЕС механизмов гибкости — процесс неоднозначный. Гибкая интеграция — единственное средство сохранить динамизм развития ЕС. Оно позволяет сочетать углубление и расширение интеграции, хотя и за счет отказа от единообразного применения права. Очевидно, что новые государства-члены еще в течение долгого времени будут адаптироваться к существующему правовому пространству ЕС. Поэтому все масштабные инициативы будут предприниматься в рамках интенсивного сотрудничества в составе 10–12 «старых» (плюс, возможно, несколько новых) государств-членов. Таким образом, гибкая интеграция дает средство управлять Евросоюзом в условиях растущей среди государств-членов гетерогенности политических интересов, способности и желания развивать новые направления политики. В ее рамках будут опробованы новые формы взаимодействия и институциональной практики, которые, при положительном результате, будут распространяться на все государства-члены.

Однако гибкость чревата серьезными проблемами. Аутсайдеры столкнутся с крайне сложной задачей погони за быстро продвигающимся вперед авангардом. Учитывая, что именно авангард будет опробовать новые формы углубления интеграции,

а затем предлагать их в качестве основных направлений эволюции ЕС-27, очевидно, что значительная часть новых членов будет де-факто устранена от принятия принципиальных решений. Такая ситуация грозит ростом недовольства среди новых членов. Интенсивное сотрудничество также усложнит процесс принятия решений, ослабив стимул к поиску компромиссов.

Кроме того, очевидно, что никакие органы не в состоянии эффективно управлять системой, правовое пространство которой в значительной мере фрагментировано как пространственно, так и по вертикальным уровням управления, а основу составляют динамичные, взаимно пересекающиеся группы стран, объеди-

ненные по признаку единообразного регулирования отдельных сфер компетенции. Скорее, такая структура станет лишь способом институционально оформить различия, масштаб которых в ЕС драматически возрос вследствие расширения.

Однако альтернативой развитию гибкости стала бы стагнация интеграционного процесса. Гибкая интеграция будет тем более приемлемой для населения отдельных стран и регионов ЕС, чем дольше политики будут «не в состоянии создать в Европейском Союзе реальную демократию»²⁹. Вино откупорено, пришло время его пить – Европейскому Союзу нужно учиться жить в условиях гибкой интеграции.

Резюме

В статье анализируется процесс постепенного развития гибкой интеграции в Европейском Союзе. Обозначен ряд тенденций, характерных для этого процесса, в частности, становление стандартных форм гибкости и перенос решений о гибкой интеграции с высшего уровня на рабочий уровень институтов ЕС. В работе предлагается новая теоретическая схема для классификации и изучения различных форм гибкой интеграции.

Ключевые слова: Европейский Союз; гибкая интеграция; дифференцированная интеграция.

Abstract

This article provides an overview of progressive development of flexible integration in the European Union. It analyses basic trends like development of standard forms of flexibility and shift of decision-making about flexibility from the Highest level to the working level of EU institutions. The paper proposes a new theoretical framework for classification and study of various forms of flexible integration.

Key words: European Union; flexible integration; differentiated integration.

Примечания

¹ Cloos J. Les coopération renforcées // Revue du Marché commun et de l'Union européenne, № 441, Septembre 2000. P. 512.

² Детальный анализ см., например, Rodrigues S. Le Traite de Nice et les cooperations renforcees au sein de l'Union europeenne // Revue du Marche commun et de l'Union europeenne, № 444, janvier 2001. Pp. 11–16.

³ Ст. 44(1) Договора Европейском союзе в редакции Лиссабонского договора.

⁴ Ст. 42(5) Договора о Европейском союзе в редакции Лиссабонского договора.

⁵ Protocol on the application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union to Poland and to the United Kingdom, 2007.

⁶ Presidency conclusions, European Council, Brussels, 29/30 October 2009. Annex 1. Protocol on the application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union to the Czech Republic.

⁷ Presidency conclusions, European Council, Brussels, 18/19 June 2009. Annex 1. Decision of the Heads of State or Government of the 27 Member States of the EU, meeting within the European Council, on the concerns of the Irish people on the treaty of Lisbon.

⁸ За период до июля 1997 г. См.: Bainbridge T. The impact of the European Parliament on EU legislation: cooperation, co-decision, conciliation. Research and Documentation Service EPP Group – European Parliament, July 1998. Pp. 2–3.

⁹ Поправка ЕП может быть принята не только потому, что Совету сложно ее отклонить, но и пото-

му, что она отражает интересы группы стран-членов.

¹⁰ Thomson R. and Hosli M. Who Has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-making. // Journal of Common Market Studies, Vol. 44, Number 2, 2006. P. 411.

¹¹ König T. Divergence or convergence? From ever-growing to ever-slowing European legislative decision making // European Journal of Political Research, Vol. 46, 2007. P. 436.

¹² König T. Op. cit. P. 436.

¹³ Буторина О. Интеграция в стиле фанк // Россия в глобальной политике, Том 5, № 5, сентябрь-октябрь 2007. С. 115 [Butorina O. Integracija v stile fank // Rossija v global'noj politike, Том 5, № 5, sentjabr'-oktjabr' 2007. P. 115]. На самом деле О. Буторина выделяет и пятую группу, но поскольку в нее вошли только две страны, причем не являющиеся членами ЕС (Норвегия и Швейцария), то для настоящего анализа эта группа не представляет интереса.

¹⁴ A. Stubb. Negotiating Flexibility in the European Union. Amsterdam, Nice and Beyond. – Palgarve, 2002; Grevi G. Flexible Means to Further Integration. EPS Working Paper № 9. April 2004; Metcalfe L. Flexible Integration in and after the Amsterdam Treaty. Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam. Ed. by Monica den Boer, Alain Guggenbuhl, Sophie Vanhoonacker. European Institute of Public Administration, 1998; La Serre F. de and Wallace H. Flexibility and Enhanced Cooperation in the European Union: Placebo Rather Than Panacea? 'Notre Europe'. Research and Policy, Paper № 2. September, 1997; Federal Trust. Flexibility and the future of the European Union. A Federal Trust Report on flexible integration in the European Union, October 2005 (http://www.fedtrust.co.uk/admin/uploads/FedT_Flexibility_report.pdf).

¹⁵ По этому поводу см. Бабынина Л. Гибкая интеграция в ЕС: классификация и проблема институционализации. // Мировая экономика и международные отношения, № 6, 2010. С. 31–67. [Babynina L. Gibkaja integracija v ES: klassifikacija i problema institucionalizacii // Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija, № 6, 2010. P. 31–67].

¹⁶ Stubb A. A Categorization of the Differentiated Integration // Journal of Common Market Studies, Vol. 34, No 2, 1996. Pp. 283–295; A. Stubb. Negotiating Flexibility in the European Union. Amsterdam, Nice and Beyond. – Palgarve, 2002. А.Стубб, как и некоторые другие эксперты, использует термин «дифференциация» в качестве синонима гибкой интеграции.

¹⁷ Warleigh A. Enlargement and Normative Reform in the European Union: the Example of Flexibility. // International Journal of Organization Theory and Behavior, 8(1), Spring 2005 Pp. 106–108

¹⁸ Grevi G. Flexible Means to Further Integration. EPS Working Paper № 9. April 2004.

¹⁹ Metcalfe L. Flexible Integration in and after the Amsterdam Treaty. Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam. Ed. by Monica den Boer, Alain Guggenbuhl, Sophie Vanhoonacker. European Institute of Public Administration, 1998, p.16

²⁰ Не говоря уже о трех членах Шенгенской зоны, не входящих в ЕС – Швейцарии, Норвегии и Исландии.

²¹ Milner F., Kalliker A. How to Make Use of Closer Cooperation. EC Forward Studies Unit Working Paper, 2000.

²² Стоит заметить, что в официальной риторике ЕС не используется термин «отказ». Предпочитают говорить, что участие страны в авангардной группе может быть отложено до выполнения этой страной определенных требований.

²³ Protocol on the Schengen acquis integrated into the framework of the European Union, 1997.

²⁴ Protocol on the position of the United Kingdom and Ireland, 1997.

²⁵ Protocol on the position of Denmark, 1992.

²⁶ Weatherill S. 'If I'd Wanted You to Understand I Would have Explained it Better': What is the Purpose of the Provisions on Closer Co-operation Introduced by the Treaty of Amsterdam? // Legal Issues of the Amsterdam Treaty. / Ed. by D. O'Keeffe and P.Twomey. –Oxford and Portland: Hart Publishing, 1999, p. 27

²⁷ Попытка учредить продвинутое сотрудничество в вопросе минимального уровня налогообложения для продукции энергетики была заблокирована Испанией и Францией; в вопросе Статуса европейской компании – Испанией.

²⁸ Proposal for a Council Regulation (EU) implementing enhanced cooperation in the area of the law applicable to divorce and legal separation. COM(2010) 105 final/2, Brussels, 30 March 2010. В соответствии с предлагаемой классификацией это будет интеграция *à la carte*.

²⁹ 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.