

АКТУАЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ ПРОЦЕССУ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

В. Бек

Университет прикладных исследований и разработок Харц (Германия)

Поступила в редакцию 5 сентября 2017 г.

Аннотация: рассматривается роль, процесс, проблемы и перспективы процесса европейской интеграции. Исследуются иные виды региональных интеграционных объединений – АСЕАН, «Страны Африки, Карибского бассейна и Тихого океана», БРИКС, ЕАЭС и др. Фокусируется внимание на взаимозависимости управления торговой политикой, гражданским обществом, экономикой и публичным управлением.

Ключевые слова: европейская интеграция, вызовы, региональная интеграция, Евросоюз, Всеобъемлющее экономическое и торговое соглашение, Транстихоокеанское партнерство, Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство, ЕАЭС, БРИКС.

Abstract: *the author examines the role of the EU in regulating the world trade. The Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), the Trans-Pacific Partnership (TPP), the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), the Eurasian Economic Union (EEU) are issued. This article focuses on the relationship between the governance of the trade policy, the civil society, the economy and the public administration.*

Key words: *European integration, challenges, Regional integration, The European Union, the Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), (TPP), the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), the Eurasian Economic Union (EEU), BRICS.*

Европейский союз (далее – ЕС) – это территория с единым внутренним рынком, собственной валютой и др. Иными словами, ЕС – это больше, чем просто союз государств. Ежедневный процесс европейской интеграции длительно влияет на жизнь граждан Союза. При этом он, конечно, остается восприимчивым к кризисам. В статье разъясняются цели, средства и препятствия европейской интеграции. Дается понятие «интеграция» и объясняются ее юридические параметры. Делается вывод, что не только лишь право может определять и реализацию, и успех такой интеграции. Выход Великобритании в 2016 г. – не более чем «игра разума». Интеграция включает в себя не только неуклонно возрастающее сотрудничество, но и обязанность в будущем развивать новые формы взаимодействия с бывшими государствами-членами.

Меняющаяся Европа

Что такое Европа с политической, экономической, культурной точки зрения? По внешнему виду Европа состоит из многих суверенных государств с собственными традициями. По своей внутренней структуре Европа – сплетение двусторонних и многосторонних отношений. Из этих

отношений постепенно образовались собственные внутренний рынок и валюта. Первоначально исходя из преимущественно экономического и политически мотивированного сотрудничества, отношения между государствами – членами ЕС распространяются на социальные, экологические и культурно-политические области. В этом отношении ЕС отличается высоким уровнем социоэкономической целостности и внутренней сплоченности. Данная интеграция более интенсивна, чем все иные формы межгосударственного сотрудничества. Однако относительно некоторых важных сфер политики ЕС (финансовой, общей внешней, политики безопасности и др.) можно говорить лишь о процессе создания единой общности. Общая валюта также не была принята всеми государствами – членами ЕС.

При ближайшем рассмотрении видно, что использование термина «интеграция» обозначает не состояние, а процессы. Многие важные шаги интеграции выполняются не всеми государствами ЕС либо не одновременно. Интенсивность и размер интеграции некоторых государств-членов заходят слишком далеко. Было неожиданно и в некотором отношении примечательно, что Великобритания (страна, которая в 1960-х гг. два раза безуспешно подавала заявку на вступление) теперь выходит из Союза¹. Процесс образования общности оказывается комплексным событием, которое само по себе не очевидно, не объяснимо.

Рассмотрим цели, средства и препятствия интеграции ЕС. Вначале определим понятие «интеграция» и уясним его юридическую природу.

Неодновременность европейской интеграции

Европа – гетерогенность и интеграция

Необходимо учитывать, что ЕС развивался в течение длительного периода, организационно перестраивался и интегрировался в мировое экономическое пространство.

Европейский процесс объединения не является самоцелью. С точки зрения государств-учредителей он мотивирован, прежде всего, экономико-политически. Прием новых членов в настоящее время связан со сравнительно строгими условиями. Принципом процесса интеграции долгое время была признана единая действительность всех общих норм права во всех государствах-членах (*acquis communautaire*²). Этот принцип свидетельствует, что государство – кандидат в члены Евросоюза должно быть способным принимать на себя обязательства и цели, возникающие из членства в ЕС, а также свод европейских правил. Однако прием в ЕС восточноевропейских государств принес с собой значительные изменения экономических и социальных условий для всех стран и требовал эластичности унифицированного права. Из этого юридического режима со своими исключения-

¹ См.: Lippert B., Ondarza N. Der BREXIT als Neuland // SWP-Aktuell 42. Juli 2016. S. 1.

² О «Аquin-Критерий» как одной из трех существенных предпосылок принятия новых членов (так называемых «Копенгагенских критериях») (см.: Herdegen M. Europarecht. 16. Aufl. München, 2014. S. 87).

ми и переходными правилами следовало (в возрастающей степени и на долгое время) одновременное движение вперед всего процесса интеграции. Процесс образования общности в смысле экономической, социальной и юридической интеграции – не только результат переговоров, но и цель членства в ЕС. Процесс фактического сближения описывается – в отличие от скорее нормативной характеристики принципа «*acquis communautaire*», – как правило, понятиями «интеграция» и «когерентность».

Интеграция – это название для более тесного сотрудничества европейских государств, развития общности от Европейского объединения угля и стали в начале 1950-х гг. до сегодняшнего ЕС и последующего объединения Европы. Европейская интеграция отмечена рядом «расширений» – как принятием новых членов, так и интенсификацией сотрудничества в новых сферах. Она основана на наднациональном и межправительственном сотрудничестве государств. При этом интеграция не отрицает различий, но признает их наличие исторически действующей неоднородностью государств-членов.

При этом интеграция – комплексный процесс, осуществляемый государствами-членами. Он включает в себя по возможности согласованное преодоление юридических, экономических, социальных и иных различий посредством ограничения отдельных полномочий государств в важных областях политики ЕС. Каждый юридический акт требует категорического подтверждения в первичном праве ЕС³. При этом решающее значение имеют политические, экономические и социальные цели. На первом плане стоят принципы правового государства, экономический рост, демонтаж препятствий в торговле и повышение международной конкурентоспособности как самого ЕС, так и государств-членов.

В то время как политика «внутреннего сближения» ЕС остается центральным элементом достижения европейской сплоченности, принцип когерентности обеспечивает повышение внешнего сотрудничества⁴. Оба принципа отличаются посредством направленности активности. Принцип когерентности позиционирует Евросоюз в качестве единого, гомогенного актора в международных отношениях⁵.

Сравнимые процессы интеграции

Другие международные объединения значительно отличаются от ЕС, прежде всего объемом интеграции, ее целями и способами функционирования.

Так, АСЕАН⁶ – это объединение 10 государств Юго-Восточной Азии. Целями АСЕАН объявлены экономический рост, социальный прогресс и

³ Подробнее см.: *Oppermann T., Classen C. D., Nettesheim M.* Europarecht. 6. Aufl. München, 2014. S. 161.

⁴ См.: *Law of the European Union: a Textbook for Master Students / ed. P. Biriukov and V. Tuliakov.* Voronezh, 2016. P. 67.

⁵ Подробно об общей внешней политике, политике безопасности и оборонительной политике Союза см.: *Herdegen M.* Op. cit. S. 462 ff; *Oppermann T., Classen C. D., Nettesheim M.* Op. cit. S. 622.

⁶ The Association of Southeast Asian Nations. URL: <http://www.asean.org>

политическая стабильность. При этом Секретариат АСЕАН нацелен на дальнейшее сотрудничество, не затрагивая компетенции данной организации. По важнейшим вопросам переговоры ведутся на межправительственном уровне. Решения принимаются консенсусом.

Подобное можно сказать и о союзе государств «Страны Африки, Карибского бассейна и Тихого океана» (далее – АКТ⁷). АКТ состоит из 79 азиатских, карибских и тихоокеанских государств, которые взаимодействуют с ЕС и также стремятся к более тесному торгово-политическому сотрудничеству.

БРИКС⁸ – объединение пяти экономически развитых государств, которые в 2014 г. решили основать Банк развития и Резервный фонд, чтобы сделать возможным финансирование проектов независимым от Международного банка. Таким образом, увеличивается финансово-политическая свобода действий для поддержки государств-членов для решения экономических проблем в период кризисов.

Пять государств – членов Евразийского экономического союза⁹ (далее – ЕАЭС) обязались устранить препятствия в торговле в целях своего экономического роста. Однако пока интеграция и автономия этого объединения не сравнимы с ЕС.

Непредсказуемы были крах социализма и вступление в ЕС Восточно-Европейских и Юго-Восточно-Европейских государств. Никто также заранее не предполагал возможности масштабных финансовых кризисов, потоков мигрантов, а также Brexit'a.

Интеграция и дезинтеграция – обширное поле для толкования

Открытость путей интеграции показывает, что государства объединяются в международные организации с широкими политическими, экономическими, социальными и культурными целями. Несмотря на то что ЕС является самобытным субъектом международного права, он зависит от инициативы и согласия государств-членов. В важных политических вопросах и кризисных ситуациях часто бывает так, что экономически и политически сильные государства могут в дальнейшем форсировать или осложнять процессы интеграции. Для этого в ЕС имеются многочисленные понятия: «Ядро Европы»¹⁰; «Европа двух скоростей»; «Европа “à la carte”»; «Европа с переменной геометрией».

Хорошей основой для понимания указанных процессов являются концепт дифференцированной интеграции. Его нормативной основой является инструмент углубленного сотрудничества (enhanced cooperation). Происходит постепенный отказ от принципа «aquis communautaire». Очевидно, что это одновременное развитие ЕС предполагает оговоренную договорами и нормативно оформленную интеграцию. Думается, что

⁷ The African, Caribbean and Pacific Group of States. URL: <http://www.acp.int>

⁸ The BRICS. URL: <http://www.infobrics.org>

⁹ The Eurasian Economic Union. URL: <http://www.eaunion.org>

¹⁰ Этот термин возвращает нас к позиции известных немецких политиков W. Schäuble и Lammers в 1994 г.

вследствие событий последнего времени не хватает более четкого определения структуры будущей интеграции и ее последующих шагов¹¹.

Дифференцированная интеграция. Данное понятие обозначает программу, в которой принципы подчиненного единства и одновременности интеграции во всех государствах-членах ослабляются более или менее обширными, длительными перерывами. Дифференцированная интеграция как ведущий принцип политики ЕС давно признана и в настоящее время основательно обсуждена¹². Поэтому в важнейших областях европейского управления найдутся решения каждого единичного случая разногласий, которые сделают консенсус группы государств-членов возможным. Другие государства-члены специально не озвучивают этот консенсус. Возникшая первоначально только в качестве «ultima ratio» данная практика значительно распространилась, в частности в сфере валютной и внешней политики, политики безопасности, обороны, фискальных соглашений и права интеллектуальной собственности.

Примечательно, что дифференцированная интеграция развивалась от единичных исключений к долговечному элементу структуры политики. Она учитывает как разную готовность к сотрудничеству государств ЕС, так и ограниченную пока интеграцию новых членов. Дифференцированная интеграция оказывается необходимым переходным шагом, который дает импульс дальнейшему развитию движения вперед отдельных государств ЕС. Она тоже создает возможности для уравнивания обусловленного расширением ограничения дееспособности государств-членов¹³.

*Углубленное сотрудничество*¹⁴. Речь в данном случае идет об инструменте «одной Европы двух скоростей» и «Европы желающих» (ст. 20 Договора о Европейском союзе и ст. 326 Договора о функционировании Европейского союза)¹⁵. Несмотря на явные недостатки (ослабление «солидарности», усиление напряженности между группами государств-членов), углубленное сотрудничество является инструментом не только преодоления кризисов, но и импульсом для ускоренной интеграции. В

¹¹ О юридических недостатках и дефиците имплементации см.: *Ruffert M. Mehr Europa – eine rechtswissenschaftliche Perspektive // ZG. 2013. S. 1 ff.*

¹² См.: *Ondarza N. Zwischen Integrationskern und Zerfaserung. Folgen und Chancen einer Strategie differenzierter Integration // SWP-Studie. Berlin, 2012. S. 1.*

¹³ О преимуществах и недостатках см.: *Deubner C. Differenzierte Integration: Übergangerscheinung oder Strukturmerkmal der künftigen Europäischen Union? // Aus Politik und Zeitgeschichte (APUZ). 2003. S. 24 ff.* Автор полагает это понятие почти синонимичным понятию «углубленное сотрудничество».

¹⁴ «Verstärkte Zusammenarbeit» (нем). В русскоязычной литературе также используется термин «продвинутое сотрудничество» (см.: *Бирюков М. М. Европейское право : до и после Лиссабонского договора : учеб. пособие. М., 2016 ; Бирюков П. Н. Международное право : учебник. М., 2016. Т. 2 ; Энтин Л. М. Право Европейского союза. Новый этап эволюции : 2009–2017 годы. М., 2009 ; Его же. Право и институты Европейского союза. Современный этап эволюции : учеб. пособие. 2-е изд., перераб. М., 2016 ; Капустин А. Я. Право Европейского союза : учеб. для вузов. М., 2015).*

¹⁵ См. подробнее: *Oppermann T., Classen C. D., Nettesheim M. Op. cit. S. 165 ff.*

качестве примера можно привести Великобританию. В 1992 г. она не участвовала в углубленной социальной интеграции. Однако соглашение о социальной политике все-таки осуществлялось и в 1997 г. стало обязательным для всех государств-членов. Валютный союз был осуществлен без Дании, Великобритании и некоторых других государств ЕС. Вместе с тем и в этих странах можно было расплатиться евро без особых проблем. Однако в области экономического и валютного союза разногласия между государствами ЕС остаются до сих пор. Страны опасаются поставить важные внутригосударственные отношения под единое регулирование.

Действительно, речь идет об инструменте, дающем обществу нужные импульсы. Следовательно, углубленное сотрудничество не является самоцелью или инструментом преодоления препятствий к желательному объединению. Статья 20 Договора о ЕС и ст. 326 ДФЕС делают возможным создание «частичного» вторичного права ЕС¹⁶. Так, был унифицирован процесс «европейского развода» и создан «Европейский патент». По этому пути следует идти и в отношении налога на международные финансовые переводы (*Finanztransaktionssteuer*)¹⁷.

Экскурс в дезинтеграцию: Brexit. Статья 50 Договора о ЕС до недавних пор представляла скорее научный интерес. После референдума в Британии она впервые стала практически применимой.

Статья 50 называет существенные условия для выхода из ЕС¹⁸. Сначала требуется решение государства-члена, которым оно демонстрирует желание выйти из Союза. Решение должно приниматься в соответствии с конституционными процедурами (п. 1 ст. 50). О решении необходимо официально сообщить в Европейский совет. Затем между ЕС и государством начинаются переговоры о выходе. Переговоры должны происходить по мандату Европейского совета. Они должны «учитывать» параметры будущих отношений ЕС и государства. Согласно п. 3 ст. 218 ДФЕС, Еврокомиссия ведет переговоры и представляет Совету свои рекомендации. На этой основе согласовывается соглашение о деталях выхода. Совет уполномочивает Комиссию на завершение переговоров. Далее происходит заключение соглашения о выходе и внесение изменений в первичное право ЕС.

После вступления в силу соглашения о выходе (самое позднее через два года) первичные договоры в старой редакции больше не применяются. До этого момента государство остается полноценным членом ЕС (за исключением участия в совещаниях институтов ЕС и принятия решения о выходе (п. 4 ст. 50)).

В конце марта 2017 г. Великобритания заявила о своем выходе из ЕС. Главы государств и правительств остальных 27 государств-членов

¹⁶ См.: *Herdegen M.* Op. cit. S. 487 f.

¹⁷ См.: *Oppermann T., Classen C. D., Nettesheim M.* Op. cit. S. 167.

¹⁸ См.: *Oppermann T., Classen C. D., Nettesheim M.* Op. cit. S. 670 f. ; *Jacque De-lors Institut*, UK will den BREXIT und was für ein Europa will die EU? Policy Paper v. 24.06.2016, S. 1 ff.; *ERPS*. Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments. Artikel 50 EUV: Austritt eines Mitgliedstaates aus der EU. Briefing. Februar 2016, S. 1 ff.

на заседании Европейского совета в апреле 2017 г. решили о начале переговоров о выходе. Переговоры будут вестись в два этапа. Вначале регулируются вопросы выхода, затем – вопросы будущего сотрудничества между Великобританией и ЕС. Имеют важнейшее значение финансовые требования ЕС к Великобритании; права граждан в «европейском пространстве» и на территории Королевства.

Кроме того, большую свободу действий для динамичного ведения переговоров предоставляют переговорный мандат Комиссии и рамки будущих отношений. Речь идет о потере всех прав и обязанностей, вытекающих из первичных договоров ЕС. Видимо, право ЕС будет применяться на основе соглашения об ассоциации. Такая возможность предусмотрена в ст. 217 ДФЕС. Весьма распространено мнение, что Великобритании нельзя отказывать в соглашении об ассоциации¹⁹. Переговоры Еврокомиссии с Великобританией будут контролироваться институтами ЕС.

Скорее всего стороны придут к статусу ассоциации с продолжением вовлечения во внутренний рынок и сохранением действующих юридических рамок ЕС²⁰. Однако ситуация с Великобританией будет отличаться от отношений со Швейцарией и Норвегией. Вероятно, Великобритания как третья по величине государство – член ЕС получит статус на манер «à la carte». В целом, думается, статус «ассоциации» ревальвируется. Связанные с ним права и обязанности могут сделать выгоднее (остается надеяться) ассоциацию с ЕС для Турции, Швейцарии, Норвегии и Украины. Возможно также, что из этой «дезинтеграции» для остальных государств-членов вытекает шанс для следующих шагов в финансовой и социальной областях, а также в сфере миграции.

Выбранные области интеграции и будни Европейского союза

Критерии определения структуры

Будни европейской интеграции (особенно подготовка и реализация программ управлением ЕС и национальными экономиками) отличаются от государственной административной деятельности. Преимущественно речь идет о профессиональных действиях управленцев (согласно М. Веберу, о бюрократии²¹). Она владеет своей задачей как раз потому, что обязана действовать в рамках правового государства, следовать принципу законности и запрету произвола. Это вызывает недоверие некоторых критиков ЕС²². Действительно, Союз развивает функционирующее

¹⁹ См.: *Jacque Delors Institut* (Hrsg.). Op. cit. S. 4.

²⁰ См.: *Ibid.* S. 8.

²¹ См.: *Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss der verstehenden Soziologie*. 5. Aufl. Tübingen, 2002. § 5. Согласно М. Веберу, бюрократическое господство «без ненависти и страсти, поэтому без любви и энтузиазма, под давлением простых обязательных понятий, без уважения личности – это исполненное господство».

²² См.: *Herdegen M.* Op. cit. S. 131.

управление преимущественно у тех групп государств, которые поощряют сотрудничество. Вместе с тем данное обстоятельство не изменяет неотъемлемости интеграции, которая отражается в решениях государств.

Юридическое регулирование интеграции директивами

Вначале остановимся на директивах, которые особенно важны для исполнительных будней ЕС. При этом необходимо рассматривать юридический процесс создания и реализации данной юридической формы²³.

Директива – это часть двухступенчатого юридического процесса имплементации. Она непосредственно обязывает государства-члены определенной регулирующей программой. Содержание директивы должно отражаться в национальном праве. Вместе с тем директива (в противоположность регламенту) оставляет государствам-членам свободу действий в оформлении исполнения. Ввиду возрастающей детализации директив эта свобода действий в настоящее время уменьшается. С юридической точки зрения для интеграции имеют значение следующие аспекты директив:

1) они имеют определенное «преддействие» еще до срока окончательной транспозиции в национальный правовой порядок. Государства-члены больше не вправе издавать никаких норм, противоречащих директиве;

2) директива содержит приказ об эффективной трансформации ее содержания в национальные законы, но не голыми административными инструкциями, а техническими руководствами;

3) национальное право должно приводиться, насколько это возможно, в соответствие с директивами;

4) в виде исключения правила директивы имеют прямое применение для граждан и других субъектов внутригосударственного права (так называемое «прямое действие») и в том случае, если она не была осуществлена в установленный срок или в полной мере.

При этом директивы предоставляют национальному законодателю достаточную свободу действий при имплементации.

Административные исполнения интеграции

Важной частью интеграции является региональная структурная политика. Она служит росту экономики в относительно слабых регионах ЕС (ст. 3 абз. 3 Договора о ЕС, Преамбула ДФЕС) и стремится уменьшить хозяйственные, социальные и территориальные различия (ст. 174–178 ДФЕС). В частности, последним выражением этой политики являются так называемые «программы демографического развития»²⁴.

В ретроспективном взгляде примечательно, что Великобритания и Ирландия в 1975 г. создали региональный фонд. Основной принцип экономической и социальной сплоченности был закреплен позже, в Договоре о ЕС. С реформой структурных фондов в 1988–1993 гг. появилась юридическая основа для финансовых инструментов региональной и структур-

²³ См.: Ibid. S. 177.

²⁴ См.: *Oppermann T., Classen C. D., Nettesheim M.* Op. cit. S. 315.

ной политики. Финансовая поддержка, вытекающая из структурной политики, предоставляется в немного когерентном и одновременно запутанном существовании нескольких фондов. Фонды устанавливают долгосрочные финансовые рамки для общеевропейских структурных и административных решений. Важнейшими фондами считаются Европейский фонд для регионального развития (ERDF), Европейский социальный фонд (ESF) и Фонд сближения (ERDF)²⁵. В качестве вспомогательных можно назвать Аграрные фонды, например Европейский фонд сельского хозяйства (ERDF). Деятельность фондов подробно регламентирована²⁶.

В отношении фондов действуют принципы взаимодополняемости и партнерства. Государственные мероприятия дополняются активностью структур ЕС. Существенными предпосылками предоставления средств являются эффективно функционирующие национальные механизмы управления и строгий внутрисударственный контроль. Вместе с тем стандарты управления в некоторых государствах – членах ЕС еще недостаточно отлажены.

В 2007–2014 гг. объем политики сближения составлял около 350 млрд евро; из них софинансирование государствами-членами 160 млрд евро. Сумма в размере 70 млрд евро в год для сближения кажется весомой, однако политическая составляющая ее незначительна. Поэтому ученые отмечают, что политика сближения может иметь лишь частичный эффект²⁷.

В 2014 г. начался новый подъем фондов; заработал новый Европейский фонд структур и инвестиций (ERDF-Funds)²⁸.

Значение судебной практики для интеграции

Важные импульсы интеграции исходят из судебной практики. Суд ЕС дает толкование европейского права систематически и телеологически, разъясняет «дух договоров»²⁹, дает дружественное толкование интеграции в аспекте «effet utile»³⁰. В ЕС вследствие договоров верховные полномочия предоставлены только ограниченно. Основное положение ограниченного единичного полномочия не может ни узаконить динамику интеграции, ни доминировать с юридической точки зрения. Основные нормы – выражение первоначально неограниченного государственного суверенитета, а также выражение страха национальных элит перед потерей влияния.

²⁵ Kohäsionsfond – нем.

²⁶ См.: *Oppermann T., Classen C. D., Nettekheim M.* Op. cit. S. 316.

²⁷ См.: *Ibid.* S. 317.

²⁸ См.: *BMWi* (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie). *Europa: Solidarisch. Innovativ. Fokussiert. Europäische Struktur- und Investitionsfonds (2014–2020)*. Berlin, 2014. S. 1.

²⁹ См.: *Herdegen M.* Op. cit. S. 200.

³⁰ Под этим разумеется просьба, праву ЕС – например, непосредственному приложению директив предоставить оптимальное действие (см.: *Herdegen M.* Op. cit. S. 185).

Вызовы и перспективы интеграции

Результаты интеграции

Процесс интеграции – не непрерывный, дискретный процесс. В качестве примера шага вперед можно сказать о введении евро. Встречаются и фазы стагнации, консолидации или дополнения и бюрократизации, даже фазы регресса (европейский долговой кризис, банковский кризис, реформы рынка труда), которые могут вести к ослаблению интеграции. Как отмечают многие авторы³¹, едва ли процесс интеграции проходит по директивам или по планам, скорее наднационально, межправительственно, избирательно и направлен на лояльность по отношению к третьим государствам (США, Россия, Турция, государства Средиземноморья).

Так, Пакт стабильности и роста 1997 г. привел к длительному обеспечению бюджетно-финансовой дисциплины и, вместе с тем, валютной стабильности. Пакт был дополнен в 2011 г. так называемым «Шестьюпактом» (Sixpack)³². Пять регламентов и одна директива определяют общие бюджетные условия и контроль за их исполнением, а также мероприятия по устранению макроэкономических дисбалансов. Экономическая политика в ЕС не единая; она также противоречивая. С одной стороны, политика характеризуется либерализацией, например открытием рынков государств, а с другой – интервенцией (табачная реклама, другие рекламные услуги) и протекционизмом (ядерная энергия, сельское хозяйство, фонды). Кроме того, ЕС стремится укреплять политико-экономическую и бюджетную дисциплину Пактом стабильности и роста³³. Можно назвать также вспомогательные документы по предотвращению банкротства государств, принятые с 2008 г.

Перспективы развития

Союз государств. Вопреки общей валютной политике и другим инновациям, которые повлек за собой Маастрихтский договор, не произошло образования европейского федеративного государства. Тесное сотрудничество народов Европы до сих пор не создало европейский народ как «фактор соединения для демократической легитимации»³⁴. Данная позиция отстаивается Конституционным судом Германии в решении по Лиссабонскому договору. ЕС не был достаточно гомогенным союзом и поэтому не стал подходящим объектом для демократической легитимации³⁵. Кроме того, отношения между государствами-членами в возрастающей мере (но не исключительно) определяются правом ЕС, а также (прежде всего) национальным конституционным правом.

³¹ См.: *Beukers T.* The Eurozone Crisis and the Legitimacy of Differentiated Integration // *De Witte B., Heritier A., Trechsel A.* The Euro Crisis and the State of European Democracy. European University Institute, 2012. S. 16.

³² См., например: *Herdegen M.* Op. cit. S. 394.

³³ См.: *Oppermann T., Classen C. D., Nettesheim M.* Op. cit. S. 306.

³⁴ *Herdegen M.* Op. cit. (Anm. 31).

³⁵ BverfGE 123, 267 ff., 348 (Lissabon).

Реформы институциональной структуры. Повышенное число государств-членов до сих пор не привело к тому, чтобы организационная структура ЕС приспособилась полностью. Как сказал В. Жискара д'Эстен, «было бы ошибкой думать, что структура, созданная для шести государств, также функционировала бы для 28 государств»³⁶. По его мнению, проблемы ЕС вытекают из следующих обстоятельств:

1) Европейский совет с главами государств и правительств принимает самые важные решения. Однако с трудом может быть найден консенсус с 28 представителями. Поэтому дальнейшее углубление европейской интеграции пока невозможно. Общая валюта без согласованной экономики, налоговой и фискальной политики на длительный срок не может быть осуществимой;

2) продолжение европейской интеграции возможно только с «еврогосударствами», которым нужны собственные эффективно функционирующие учреждения. Наконец, требуется, как пишет В. Жискара д'Эстен, создание «нового Конгресса», в котором заседают делегаты ЕС и национальные депутаты, а также нового Совета с главами государств и правительств, с компетенцией в области налогов, государственных долгов и финансовой солидарности;

3) из-за глобальной конкуренции валютный союз должен дополняться экономическим союзом.

Перспективы

Независимо от вопроса, как организационные рамки Европейского союза будут оформлены в связи с выходом Великобритании, в институциональном отношении очевидна дифференцированная интеграция. Такая дифференциация требуется, чтобы, вопреки Brexit'у, шаг за шагом осуществлять общую экономическую, финансовую и социальную политику в возможно большем числе государств. В связи с необходимостью этих шагов государства-члены, убежденные в развитии интеграции, больше не должны ждать. Интеграция – это политическое требование. В ее основе лежит осознание, что дальнейшие шаги без включения следующих сфер отношений («политики ЕС») скоро повлекут за собой уменьшение причиненного Британией вреда. Это неотложная целевая установка ЕС.

³⁶ *Giscard d'Estaing V. Wir brauchen neue Anführer. Frankreichs früherer Präsident verlangt radikale Veränderungen bei Personal und Politik in der EU. Interview // Süddeutsche Zeitung. 14.07.2014.*