

А.Н. Позднышов

ПРАВОВАЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ МОДЕЛИ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ ТРАНСФОРМАЦИИ

Алексей Николаевич Позднышов – декан юридического факультета, Ростовский государственный экономический университет (РИНХ), доктор юридических наук, профессор, г. Ростов-на-Дону; **e-mail:** naf1978@rambler.ru.

В статье анализируется правовая модель европейской интеграции, исследуются актуальные вопросы перспектив трансформации институциональной системы Европейского союза. Автор рассматривает исторические этапы формирования и эволюции Европейского интеграционного проекта и его правового оформления. Раскрываются тенденции трансформации баланса европейских институтов в исторической ретроспективе.

Ключевые слова: Европейский союз; европейская интеграция; правовая модель; институциональная система ЕС; Совет ЕС; Европейская комиссия; Европейский парламент; Европейский суд.

A.N. Pozdnyshov

LEGAL AND INSTITUTIONAL MODEL OF EUROPEAN INTEGRATION: HISTORICAL EXPERIENCE AND TRANSFORMATION PROSPECTS

Alexey Pozdnyshov – Dean of the Faculty of Law, Rostov State University of Economics, Doctor of Law, professor, Rostov-on-Don; **e-mail:** naf1978@rambler.ru.

We analyze the legal model of European integration and examine topical issues of the prospects for the transformation of the institutional system of the European Union. We examine the historical stages of the formation and evolution of the European Integration Project and its legal formalization. The tendencies of the transformation of the balance of European institutions in historical retrospective are revealed.

Keywords: European Union; European integration; legal model; EU institutional system; EU Council; European Commission; European Parliament; European Court of Justice.

В последние годы все очевиднее проявляется глубокий системный европейский кризис, обостривший дискуссию о будущем Европы: будет ли она действительно единой федеративной или трансформируется в «Европу наций», где национальные государства создадут некое подобие конфедерации, или экономические проблемы постпандемийного восстановления вкупе с энергетическим кризи-

сом и разрушительной санкционной войной с Россией приведут к возникновению «Европы регионов». Любой из предлагаемых вариантов требует реформирования европейской институциональной системы, которая демонстрирует очевидную неспособность к разрешению острейших проблем, а также формированию европейской правовой модели, адекватной стоящим перед европейским сообществом вызовам.

Очевиден тот факт, что реализация в послевоенный период идеи «единой Европы» привела к появлению самого успешного в истории европейского интеграционного образования, достигшего экономического процветания, позволившего обеспечить высокие социальные стандарты и прочное мирное сосуществование некогда враждовавших государств на значительной части европейского континента. Объединенной Европе к концу XX столетия удалось достичь институционального баланса, сочетающего признаки международной организации и государственного образования, обеспечившего интересы наднациональных институтов и национальных государств. Успешность Европейского интеграционного проекта создавала привлекательный образ объединенной Европы и стимулировала все новые государства к вступлению в ЕС, что в итоге и привело к его масштабному кризису.

В последние годы Европа столкнулась с фундаментальными вызовами: глобальный экономический кризис, рост суверенных долгов, массовая миграция и связанная с ней террористическая активность, поиск культурной идентичности. Вовлеченность европейских институтов в украинский кризис в ущерб интересам европейских государств актуализировали дискурс о возможных сценариях дальнейшего развития Европы.

Позиции сторонников федерализации Европейского сообщества еще в допандемийный период были существенно ослаблены ростом популярности евроскептиков, которые настаивают на губительности для европейских государств непродуманных масштабных интеграционных процессов. Выход Великобритании из ЕС стал триумфом евроскептиков и нанес значительный удар по наднациональному европейскому проекту, возникла угроза дезинтеграции Европы, а в политическом дискурсе возродились идеи «Европы наций». Новое региональное объединение стран «Вышеградской четверки» (Польша, Чехии, Венгрии, Словакии) настойчиво стали заявлять о приоритете национальных интересов, что, несомненно, разрушительно для концепции «европейской

солидарности» [1].

Повестка реформирования институциональной системы объединенной Европы включает в себя несколько альтернативных сценариев. Еще в 2011 г. в качестве возможного выхода из кризиса на саммите ЕС в Брюсселе президентом Франции Н. Саркози предложена концепция «Европы двух скоростей», что по своей сути означало публичное признание неоднородности Европы и в случае реализации – закрепление неравного положения западного и восточного блока европейских государств [2].

В 2017 г. стратегию «разноскоростной» интеграции и отказа от принципа «европейской солидарности» в пользу дифференцированного подхода к членам ЕС поддержали лидеры государств-локомотивов европейской экономики. Среди них – канцлер ФРГ А. Меркель, президент Франции Ф. Олланд и премьер-министр Италии П. Дженгилони. По их мнению, такой подход позволил бы предотвратить полную дезинтеграцию ЕС. Лидеры стран «европейского ядра» (Германия, Франция, Италия, Испания, Бенилюкс) высказались за дальнейшее углубление интеграции и централизацию управления «еврозоны» без учета позиции «периферийных» государств. Более того, президент Франции Э. Макрон предложил переформатировать Евросоюз, создав новые наднациональные органы в пределах «еврозоны» как необходимого условия для формирования устойчивого «европейского ядра». Одновременно председатель Европейской комиссии Жан-Клод Юнкер опубликовал пять альтернативных сценариев дальнейшего развития Европы: от централизации и превращения Европы в «супердержаву» до «Европы двух скоростей», в рамках которой будут существовать различные группы государств, самостоятельно определяющих интеграционные процессы только в определенных сферах [3]. Ж-К. Юнкер высказался в поддержку радикального проекта централизации с последующей трансформацией ЕС в «супергосударство» и превращением европейских институтов в аналог национальных органов власти, что предполагало избрание

Европарламента на основе общеевропейских партий и появление должности главы объединенного европейского государства – Президента Европы. Идея создания единой Европы присутствовала в европейском дискурсе, начиная с XIII в., предпринимались неоднократные попытки ее реализовать, в том числе и с помощью военной силы [4]. В XIX в. в общественно-политический оборот был введен термин «Соединенные Штаты Европы» [5], но реальный поиск правовой и институциональной моделей интеграции европейского пространства начался только в XX веке.

В 1926 г. на заседании I Европейского конгресса, представлявшего двадцать шесть европейских стран, был принят «Пан-европейский манифест», предложивший модель европейской конфедерации. Предлагалось поступательное движение в сторону военного объединения, таможенного союза, единой денежной единицы, но при гарантированности суверенитета и равенства государств-участников.

В послевоенной Европе получила популярность концепция федерализма, которая рассматривалась как необходимая предпосылка для сохранения устойчивого мира на европейском континенте и как фактор экономического развития в условиях послевоенного восстановления. В 1946 г. Уинстон Черчилль неоднократно в своих публичных выступлениях заявлял, что залогом возрождения Европы должно стать формирование новой европейской общности – «Соединенных Штатов Европы» [6]. В результате в 1948 г. на конгрессе в Гааге, где присутствовали представители 16 европейских государств, был принят Европейский манифест, определивший программу действий по европейскому объединению. В мае 1949 г. был образован Совет Европы, призванный организовать европейское сотрудничество в экономической, социальной, правовой, культурной и научно-технической сферах. 9 мая 1950 г. прозвучала знаменитая Декларация Р. Шумана, провозгласившая создание Европейского объединения угля и стали, что, помимо очевидных задач, рассматривалось «в качестве первого шага в

рамках Европейской федерации» [7], то есть речь изначально шла о перспективах трансформации экономического объединения в федеративное образование [8].

Архитектором дальнейшей интеграции стал французский финансист, Генеральный комиссар по вопросам планирования, убежденный сторонник политического объединения Европы Жан Монне, под руководством которого был подготовлен план подчинения угольной и металлургической промышленности единому органу управления, иными словами при достижении сугубо экономических целей вырабатывался действенный механизм принятия решений, который впоследствии, на следующих этапах интеграции, можно было распространить на новые сферы [9]. Таким образом, «фактическая солидарность», то есть опыт совместных конкретных дел, реального равноправного сотрудничества европейских государств в вопросах, не вызывавших противоречий на том или ином этапе, обозначала перспективы дальнейшего сотрудничества по вопросам политической интеграции, которая на данном этапе рассматривалась как недостижимая.

18 апреля 1951 г. шесть европейских стран (Франция, ФРГ, Италия, Бельгия, Нидерланды и Люксембург) подписали Парижский договор о создании Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), который и стал началом европейской интеграции на принципах общего рынка, общих целей и общих институтов [10]. Ст. 7 предусматривала создание Высшего руководящего органа и Консультативного Комитета при нем; Общей Ассамблеи (Европейского парламента); Специального Совета министров и Суда ЕС. Учреждение общих институтов стало безусловным прорывом в аспекте реализации интеграционных процессов и создании национальных европейских структур. Хотя многие положения Договора о ЕОУС остались декларативными, не были созданы действенные механизмы его реализации, тактика «фактической солидарности» позволила преодолеть скептицизм ряда европейских государств и их политических элит относительно единого европей-

ского будущего, перспектив передачи части экономического и политического суверенитета наднациональным органам.

Ключевым для дальнейших интеграционных процессов стал Договор об учреждении ЕЭС [11], целью которого являлось создание общего рынка и гармонизация законодательства государств-членов сообщества. В ЕЭС образовывались четыре института: Европейский парламент, Совет, Комиссия и Суд. Европейский парламент представлял собой консультационный и контрольный орган. Совет, в состав которого входили представители правительств государств-членов сообщества, был предназначен для координации экономической политики. Текущее управление возлагалось на Комиссию. Суд же был призван обеспечить единообразие права Сообщества. Построенная в рамках ЕЭС система институтов сочетала одновременно признаки международной организации (делегирующая представителей правительств в Комиссию и Совет), федеративного образования (создания наднациональных институтов) и конфедерации (интеграции только в экономической сфере и консенсусные решения).

Сосуществование в Европе нескольких сообществ (ЕОУС, Евратом и ЕЭС) со своими институциональными образованиями привело к параллелизму в европейских управленческих структурах. Поэтому на основании брюссельского «Договора о слиянии» от 8 апреля 1965 г. произошло объединение высших руководящих органов в единые Комиссию, Совет Европейских сообществ, Ассамблею (Европейский парламент) и Европейский Суд. На каждый из новых институтов возлагались функции в рамках так называемого функционального устроения, то есть рациональной концентрации функций, ранее разделенных по трем институтам [12]. Тем самым создавался институциональный фундамент европейской интеграции, причем распределение функций между четырьмя руководящими органами не соответствовало классической схеме разделения ветвей государственной власти: значимые административные полномочия находились в руках Комиссии и Совета,

последний являлся еще и партнером Ассамблеи. В целом созданная конструкция европейских институтов на том историческом этапе удачно разрешала проблему суверенитета государств-членов: суверенитеты государств объединялись в суверенитет наднационального сообщества наций, что означало компромисс между федералистами и реалистами, исходившими из сугубо функционального подхода и предлагавших проводить интеграцию в международно-правовом ключе, оставляя в неприкосновенности национальный суверенитет.

Успехи интеграционных процессов обусловили стремление других европейских государств к вхождению в ЕЭС. К 1986 г. сложилась «Европа двенадцати» в результате вхождения Великобритании, Дании и Ирландии (1972), Греции (1979), Испании и Португалии (1986). Безусловно, количественное изменение сообщества повлекло за собой трансформацию управленческого механизма и качественные правовые изменения.

Новый этап евроинтеграции начался в 1980-е гг., когда востребованными стали идеи еврофедералистов. В 1985 г. большинство лидеров европейских стран, вопреки возражениям Великобритании, Дании и Греции, согласились с идеей пересмотра Римских договоров 1957 г. В 1986 г. двенадцать европейских государств подписали Единый европейский акт [13], который оформил значительное расширение пределов интеграции и поставил целью достижение реального единства Европы. Подписанты акта объявили о намерении трансформировать объединение в Европейский союз с координацией внешнеполитического сотрудничества и расширенной компетенцией руководящих органов. Самые значительные изменения коснулись полномочий европейских институтов, что позволило говорить о «конституционном переустройстве» и усилении федералистских начал в объединении. Государства пришли к соглашению о передаче наднациональным институтам ряд полномочий, которые ассоциировались с государственным суверенитетом. Самое высокое положение в механизме управле-

ния отведено Европейскому совету (Совету Европы), состоявшему из глав государств и председателя Комиссии Европейских сообществ. Значительно возросла роль Европарламента, который посредством «процедуры сотрудничества» активно включался в процесс принятия решений.

В декабре 1991 г. в г. Маастрихте Европейский совет одобрил проект договора о Европейском союзе (*European Community*), после чего его текст дорабатывался еще два месяца. В центре дискуссии оказался вопрос о будущем Союза, в частности о том, превратится ли он в наднациональную организационную структуру (федерацию) или лишь оформит очередной этап сотрудничества европейских государств. В окончательном варианте цель объединения была сформулирована как создание «более тесного союза народов». 7 февраля 1992 г. Маастрихтский Договор о Европейском союзе [14] был подписан, после чего не без затруднений прошел процедуру ратификации. Он усложнил правовое регулирование, поскольку не отменял ранее заключенных соглашений, и для интерпретации его положений требовались другие правовые акты: Парижский и Римский учредительные договоры, а также документы, входящие в его состав (десять протоколов, восемь деклараций и соглашение). Прежнее название «Европейское экономическое сообщество» было заменено на новое – «Европейское сообщество». Устанавливалась единая институциональная система ЕС: Совет Европейского Союза, Европейская комиссия, Европейский парламент, Суд Европейских сообществ. Кроме того, Европейский совет стал самостоятельно определять принципы и основные направления внешней политики и безопасности, а также существенно возросло участие Европейского парламента в назначении членов Комиссии, в разработке и принятии совместных решений.

Оценивая результаты реализации Маастрихтского договора, ученые едины в том, что он не дал ожидаемых результатов интеграции: ЕС не превратился ни в федерацию, ни в универсальную между-

народную организацию. Хотя договор все-таки выполнил определенную роль, поскольку он усилил политическую интеграцию и сбалансировал участие государств-членов в осуществлении совместной политики, что позволило в дальнейшем перейти к проектированию Конституционного договора. В целом Маастрихтский договор не изменил правовую природу Европейского союза, но существенно расширил масштабы Европейского интеграционного проекта.

Таким образом, в процессе европейской интеграции формировались и взаимодействовали различные правовые модели от выстраивания международной европейской организации с возможностью точечного создания наднациональных европейских структур в отдельных сферах до федерализации Европы с конструированием единого экономического пространства и наднациональных политических институтов. Следует констатировать, что европейский интеграционный проект не укладывается в рамки традиционных форм государственности или международных организаций, поскольку сочетает в себе разнородные элементы. Значительное расширение ЕС произошло с 1995 г. по 2013 г. В результате число государств-участников достигло 28, в том числе за счет включения в его состав постсоциалистических стран Восточной Европы, со временем привело к экономическому и политическому дисбалансу, усугубившемуся на фоне пандемии COVID-19 и конфронтации с Россией. Представляется, что возможности выхода из системного кризиса путем углубления политической интеграции исчерпаны. Очевиден тот факт, что украинский кризис неизбежно повлечет за собой тяжелые экономические и социальные последствия для европейских стран, и это будет способствовать дальнейшему политическому расколу ЕС и окончательному краху федералистского проекта с долгосрочной перспективой дальнейшей регионализации Европы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Щербакова Ю. «Вышеградская четверка» в контексте европейского сотруд-

ничества // Европейская безопасность: события, оценки, прогнозы. 2017. Вып. 45 (61). С. 8–11.

2. *Никуличев Ю.В.* «Европейский puzzle»: ЕС в поисках моделей дальнейшего развития // Европейская безопасность: события, оценки, прогнозы. 2017. Вып. 45 (61). С. 5–8.

3. *Тодорова Р.В.* Кризисы ЕС и проект «Европа двух скоростей» // PolitBook. 2017. № 3. С. 138–158.

4. *Авилова М.А.* Европейская интеграция: от истории к современности // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. 2012. № 7 (126). Вып. 22. С. 279–284.

5. *Сиджански Д.* Федералистское будущее Европы: от европейского сообщества до Европейского союза / пер. с франц. М.: Российский государственный гуманитарный ун-т, 1998. 417 с.

6. *Черчилль У.* Трагедия Европы. Речь в Цюрихском университете. Швейцария. 19 сентября 1946 г. // История Европейской интеграции. Хрестоматия: в 3 ч. Ч. 1. История Европейских сообществ / сост. А.Г. Браницкий, Д.В. Леушкин. Н. Новгород: Нижегородский государственный университет, 2014. С. 8–9.

7. The Schuman Declaration. 9 May 1950 // Европейский союз. URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en (дата обращения: 20.07.2022).

8. *Мальшева Н.С.* США и начало функционирования Европейского объединения угля и стали (1952–1957) // Вестник Томского государственного университета. История. 2019. № 59. С. 75–78.

9. *Болдырева О.М.* Европейское объединение угля и стали – первый опыт воспитания общеевропейской идентичности // Дневник алтайской школы политических исследований. 2005. № 21. С. 25–29.

10. Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали (ЕОУС): подписан в г. Париже 18 апреля 1951 г. (утратил силу) // Договоры, учреждающие европейские сообщества. М.: Право, 1994. С. 19–94.

11. Договор об учреждении Европейского экономического сообщества от 25 марта 1957 г. (утратил силу) // Договоры, учреждающие европейские сообщества. М.: Право, 1994. С. 95–288.

12. *Ковлер А.И.* Европейская интеграция: федералистский проект (историко-правовой очерк). М.: Статут, 2016. 214 с.

13. Единый европейский акт (подписан в г. Люксембурге 17 февраля 1986 г. и в г. Гааге 28 февраля 1986 г.) // Единый европейский акт. Договор о Европейском союзе. М.: Право, 1994. С. 7–43.

14. Договор о Европейском союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 г.) (с изм. и доп. от 13 декабря 2007 г.) // Гарант.ру: информационно-правовой портал. URL: <https://base.garant.ru/2566557/> (дата обращения: 20.07.2022).