

П. С. Астафьева

Тверской государственный университет, 3 курс

Научный руководитель: ст. преподаватель Д. В. Гризовская

КОММУНИТАРНЫЙ И МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫЙ МЕТОДЫ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ В ЕС: ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ И ВЛИЯНИЕ НА ПРОЦЕСС ИНТЕГРАЦИИ

Европейский союз представляет собой один из самых крупных экономических союзов, о котором, без сомнений, знают все. Многим известны понятие европейской интеграции и механизм работы ЕС, однако мало кто знает о том, как в столь сложной системе принимаются решения. Именно этим обусловлена актуальность данной темы, ведь именно она позволяет понять, как в союзе, состоящем из 27 стран, приходят к единому решению. Не менее важной деталью является то, что анализ механизмов принятия решений наднациональной организацией также может быть рассмотрен в качестве особенной региональной модели.

Система взаимодействия основных институтов ЕС характеризуется перманентным развитием, что имеет свое отражение в эволюции процесса принятия решений и в поиске баланса между этими институтами. Существует два термина для обозначения процесса принятия решений: коммунитарный и межгосударственный [Golub 1999: 734].

До 1990-х гг. коммунитарный метод сводился к диалогу между Советом министров ЕС и Комиссией. С позиции Комиссии данный метод заключается в монополии Комиссии на законодательную инициативу. Его применение заключается в получении Советом предложений со стороны Комиссии, которые в Совете проходят процедуру голосования на основе большинства. Таким образом коммунитарный подход становится наднациональным методом. Однако в Маастрихтском договоре эту тенденцию уравнивает утверждение межправительственного подхода в таких важных для государства сферах, как внешняя политика и безопасность [Explanatory note on the «Community Method» URL].

Межгосударственный подход в соответствии с Маастрихтским договором имеет следующие характеристики: право Комиссии на инициативу разделено с правительствами ЕС существует только в отдельных сферах, Совет принимает решения в основном единогласно, Парламент играет только консультативную роль. Этот подход подразумевает сохранение неприкосновенности власти национальных государств. В основе межгосударственного подхода также стремление избежания контроля со стороны Европейского Суда [Nicoll, Salmon 1994: 292].

В результате сравнения двух методов в Маастрихте была создана очень сложная система принятия решений, ядром которой является принцип субсидиарности. Важность субсидиарности можно описать следующим образом:

в тех областях, которые не подпадают под его исключительную компетенцию, Сообщество действует в соответствии с принципом subsidiarity, если цели предполагаемого действия не могут быть достигнуты в достаточной мере государствами членами в силу масштабов и результатов предполагаемого действия, могут быть более успешно достигнуты Сообществом. Это означает, что в рамках прямой компетенции сообщества существуют вопросы, которые лучше решать на союзном уровне и коммунитарным способом. Разработка некоторых общих критериев subsidiarity для всего сообщества затрудняется в силу неоднородности сообщества [Treaty on European Union URL].

Современные западные эксперты видят истоки принципа subsidiarity в Социальной доктрине Ватикана, изложенной в 1931 году, согласно которой каждый человек должен быть активно вовлечен в процесс принятия решений, который напрямую влияет на его жизнь. Как полагают другие исследователи, корни идеи subsidiarity уходят гораздо глубже – в противоположность националистической идее, которая рассматривается народом как законный источник политической власти и гарант индивидуальной свободы. Принцип subsidiarity восходит к римской идее, которая подразумевает различные уровни политического управления и стандарты обеспечения соблюдения прав человека и личности в целом.

Несмотря на то, что в Едином европейском акте и в Маастрихтском договоре прослеживается значительная доля преемственности, предполагается, что первый из этих документов исходит из концепции национализма, возводимого в степень наднациональности в том, что все решения, в конечном итоге, должны приниматься единообразно, вне зависимости от того, является это уровень национально-государственным или надгосударственным. Маастрихтский договор же опирается на неомперскую идею, которая заключается в существовании нескольких уровней управления. Главными факторами здесь являются нахождение решения проблемы и сохранение гражданской причастности к происходящему.

Другой формой сопротивления ускорению и распространению коммунитарного метода в качестве основы для организации принятия решений ЕС являются исключения, сделанные для отдельных стран, что означает, что они имеют право не участвовать, по крайней мере временно, в определенных совместных мероприятиях. Подобные случаи уже бывали, но никогда прежде не достигли той шкалы, которая позволяет говорить о реализации концепции интеграции «на разных скоростях» [Стрежнева 1998: 130].

Противоречие коммунитаризма и межгосударственного подхода, как к принятию решений, так и к интеграции в целом, было особенно очевидно при обсуждении конституционного договора, который был назван «квази-конституционным символизмом». «Конституционные» атрибуты, сопровождающие договор (гимн, флаг и учреждение поста министра иностранных дел ЕС), по мнению критиков договора, поставили под угрозу национальный суверенитет и стали основной причиной его провала на

референдумах в ЕС. В декабре 2007 г. в Лиссабоне лидеры 27 стран ЕС подписали новый базовый договор, определяющий основные направления развития европейской интеграции на ближайшие десятилетия. Он повторяет, что любая юрисдикция, не предоставленная Союзу на основе договоров, принадлежит государствам-членам. Договор подтверждает, что ЕС обязуется уважать основные полномочия и функции государств-членов, особенно в отношении поддержания территориальной целостности и общественного порядка, а также защиты национальной безопасности. Кроме того, в структуре ЕС Европейский совет становится институтом администрации ЕС. В результате устанавливается баланс между блоком коммунитарных и межправительственных институтов [Бугров 2008: 229]

Наконец, следует отметить, что тенденция перемещения центра руководства ЕС к Совету министров (согласно Лиссабонскому договору), к Европейскому совету и Парламенту еще больше усиливает отклонение от первоначального принципа европейской интеграции, который заключается в равном участии всех членов и в совместной реализации всех проектов. Впервые отклонение от этого принципа было закреплено в Маастрихтском договоре, в котором говорится, что ЭВС может быть создан, даже если не все страны будут задействованы. Развитие ЕС по принципу "Европы нескольких скоростей" стало реальным после введения евро, завершения создания ЭВС и после приема новых членов в ЕС.

Таким образом, несмотря на изменение идеологического фокуса европейской интеграции, в основе которой лежала идея наднационального принятия решений, появилась возможность наиболее комплексного решения проблемы, так как механизм принятия решений позволяет противостоять доминированию более мощных и крупных государств над менее развитыми. Методы позволяют прийти к балансу в экономических и политических вопросах в условиях отсутствия равного развития стран в ЕС.

ЛИТЕРАТУРА

Бугров, Р.В. Поиск баланса между институтами европейского союза: коммунитарный и межгосударственный методы принятия решений / Р.В. Бугров // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2008. № 3. С. 225–230.

Стрежнева М.В. Институциональные формы европейской интеграции // Заглядывая в 21-й век: ЕС и СНГ. М.: Мир, 1998. 324 с.

Explanatory note on the «Community Method». URL: <http://www.europa.eu.int>. (10.02.2023)

Golub J. In the Shadow of the Vote? Decisionmaking in the European Community // International Organization. 1999. Vol. 53. No 4. Pp. 733–764.

Politics and Institutions in an Integrated Europe / Ed. by B. Eihhengreen, J. Frieden. Berlin: Springer, 1995. 356 p.

Treaty on European Union. Maastricht, 7 February 1992. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/treaty-of-maastricht-on-european-union.html> (20.04.2023)

Nicoll W., Salmon T.C. Understanding the New European Community. NY: Harvester Wheatsheaf, 1994. 324 p.