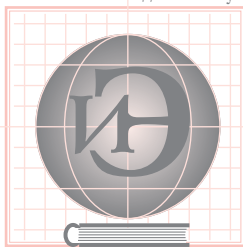


Российская академия наук



Институт экономики

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ

ОПЫТ НАДНАЦИОНАЛЬНОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ В РЕГИОНАЛЬНЫХ
ИНТЕГРАЦИОННЫХ ГРУППИРОВКАХ

Москва
2015

ББК 65.050
О 60

О 60 **Опыт наднационального регулирования в региональных интеграционных группировках** / Отв. ред. д.э.н., проф, С.П. Глинкина. – М: ИЭ РАН, 2015. – 266 с.

ISBN 978-5-9940-0568-2

Изучение международного опыта применения наднационального механизма управления и регулирования региональной интеграцией представляется актуальным сегодня, когда закладываются новые схемы взаимодействия России со странами-соседями по постсоветскому региону, формируется каркас Евразийского экономического союза. Авторы сборника пытаются понять, в какой степени универсальны существующие теории интеграции в части концептуальных подходов к управлению интеграционным процессом на межгосударственном и наднациональном уровнях и в чем заключается специфика постсоветской евразийской интеграции в этом вопросе.

ББК 65.050

© Институт экономики РАН, 2015
© Коллектив авторов, 2015
© В.Е. Валериус, дизайн, 2007

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	6
Глава 1 Наднациональность и наднациональные органы управления в теориях экономической и политической интеграции.....	9
Глава 2 Эволюция наднациональности в рамках европейской интеграции.....	20
Глава 3 Национальные и наднациональные компетенции в процессе расширения Европейского союза на восток.....	54
Глава 4 К основаниям рациональности многоуровневого управления процессами европейской интеграции	156
Глава 5 Соотношение наднациональных, межгосударственных и национальных институтов реализации внешнеторговой политики ЕС.....	193
Глава 6 Организационно-правовые аспекты деятельности Евразийской экономической комиссии.....	216
Глава 7 Подходы государств — членов ЕАЭС к вопросу о распределении полномочий национальных и наднациональных органов и особенности их позиций.....	238

ВВЕДЕНИЕ

Интеграционные процессы на постсоветском пространстве, хотя и с известными проблемами, демонстрируют после 2005 г. определенную положительную динамику. Это касается формирования новых, реально работающих региональных союзов и заключения новых региональных торговых соглашений России со странами СНГ.

В 2010 г. был учрежден, а с 2011 г. полноценно действует Таможенный союз РФ с Беларусью и Казахстаном (ТС). «Тройка» упомянутых государств в 2012 г. приняла пакет соглашений, ознаменовавших переход к формированию Единого экономического пространства (ЕЭП) – аналога Общего рынка в ЕС, с «четырьмя степенями свободы» для основных факторов производства.

В более широком масштабе, с участием 8 стран Содружества, в 2011 г. была сформирована зона свободной торговли в рамках СНГ. Эти многосторонние региональные соглашения уже привели к практическим результатам развития начальных форм экономической интеграции. Кроме того, страны ТС впервые в постсоветской истории учредили наднациональные интеграционные институты – сначала Комиссию Таможенного союза, а после перехода к стадии формирования ЕЭП и создания в 2015 г. Евразийского экономического союза (ЕАЭС) – Евразийскую экономическую комиссию (ЕЭК).

В этой связи изучение международного опыта применения наднационального механизма управления региональной интеграцией и ее регулирования представляется актуальным сейчас, когда закладываются новые схемы взаимодействия России со странами-соседами по постсоветскому региону, когда формируются элементы евразийского регионализма. Важно понять, насколько применимы в условиях постсоветского региона и в какой степени универсальны существующие теории интеграции в части концептуальных подходов к управлению интеграционным процессом на межгосударственном и наднациональном уровнях.

Мировой опыт институционального строительства в рамках интеграционных объединений свидетельствует о том, что в их большинстве доминируют межгосударственные механизмы кооперации между странами-участницами. Характер институциональной модели того или иного объединения определяется различными факторами: численностью интеграционной группировки, масштабами участвующих государств и степенью социально-экономической однородности формирующегося интегрируемого пространства, структурами экономик и особенностями политических систем стран-участниц, их внешне- и внутривнутриполитическими ориентациями.

Во всех таможенных союзах, сложившихся и еще формирующихся в различных регионах мира, существуют специальные органы регулирования, прежде всего, в сфере общей внешнеторговой политики, выполняющие свои функции чаще всего в рамках межгосударственной и межправительственной координации в тесном взаимодействии с национальными органами государственного управления. Постепенный переход от межправительственной к смешанной форме управления наблюдается практически только в МЕРКОСУР. Развитые механизмы наднационального регулирования и системы разграничения компетенций между национальными и наднациональными органами представлены только в Европейском союзе, являющемся уникальным примером широкомасштабной интеграции, в рамках которой ключевую роль играет

совместная деятельность наднациональных институтов, коммунальных (совместных) и национальных органов.

С учетом относительной эффективности системы управления в рамках европейского интеграционного объединения именно опыт Европейского союза представляется наиболее перспективным с точки зрения использования в практике институционального строительства Евразийского экономического союза. Его анализу в сборнике уделено большое внимание. Заключительные статьи издания — попытка оценить реальные возможности усиления механизмов наднационального управления в рамках ЕАЭС, а также позиции стран участниц Евразийского экономического союза по данному вопросу.

Сборник подготовлен авторским коллективом сотрудников Отделения международных экономических и политических исследований Института экономики РАН. Ответственный редактор — д.э.н., проф., научный руководитель направления «Международные экономические и политические исследования» С.П. Глинкина.

Авторский коллектив: введение — д.э.н., проф. С.П. Глинкина; гл. 1 — к.э.н. Л.С. Косикова; гл. 2 — д.э.н., проф. С.П. Глинкина; гл. 3 — к. геогр. н. Н.В. Куликова, к.э.н. И.С. Сеницина; гл. 4 — к. полит. н. М.Е. Симон; гл. 5 — к.э.н. И.С. Сеницина; гл. 6 — д.э.н. А.А. Мигранян; гл. 7 — к.э.н. А.В. Шурубович, к. полит. н. Е.М. Кузьмина.

НАДНАЦИОНАЛЬНОСТЬ
И НАДНАЦИОНАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ
УПРАВЛЕНИЯ В ТЕОРИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
И ПОЛИТИЧЕСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

**Понятие «наднациональность» в теориях
региональной интеграции**

Наднациональный механизм регулирования в межгосударственных экономических отношениях можно определить как «совокупность правил и процедур, порядок/способ функционирования экономических и/или политических систем в процессе их взаимодействия в рамках международной структуры/организации, одобренный суверенными государствами и с их согласия, выходящий из-под национального контроля, первоначально в той степени, которая заранее фиксируется соответствующими договоренностями и соглашениями»¹. Наднациональный механизм един для экономической и политической интеграции, неразделимы микро – и макро- среда его функционирования.

Наднациональный механизм обладает рядом свойств:

- формируется неподконтрольно какому-либо из государств, на основе компромисса между ними;

1. Такое определение было впервые сформулировано в монографии: Зуев В.Н. Наднациональный хозяйственный механизм Европейского союза. М.: ИД ГУ ВШЭ, 2007.

- функционирует независимо от воли какого-то конкретного государства, в интересах объединения в целом;
- возвышается над государством в иерархии структур управления и практического воплощения экономических и политических процессов, попадающих в область совместного регулирования;
- оказывает непосредственное воздействие на внутригосударственное развитие экономики, социальной, культурной и других сфер, подчас вопреки текущим предпочтениям национального уровня.

Наднациональный интеграционный механизм (ННИМ) выстраивается на всех уровнях хозяйствования: на микро (деятельности предприятий и фирм); принятия, исполнения и контроля за реализацией регулятивных решений (порядок формирования и функционирования институциональной системы объединения); осуществления общей экономической политики государств.

Наднациональный интеграционный механизм складывается из комплекса взаимосвязанных компонентов. Это: правила деятельности интеграционных институтов; характер процедур принятия и имплементации решений; способы реализации совместной экономической политики; методы финансирования совместных программ; порядок контроля над исполнением одобренных мероприятий; алгоритм построения законодательства. Все это в совокупности является основой наднационального интеграционного механизма ЕС.

Если учитывать совокупность всех перечисленных параметров ННИМ, то необходимо констатировать, что **в мировой практике региональных интеграционных группировок полноценно функционирующий на многих направлениях сотрудничества наднациональный интеграционный механизм в настоящее время существует только в рамках Европейского союза.**

В Евросоюзе наднациональный механизм экономической интеграции сформировался как устоявшаяся система

после начала функционирования Валютного союза и последующего проведения институциональной реформы. Это — уникальный случай и безусловный феномен международного регулирования, а также новый фактор развития мировой экономики. В других международных организациях можно отметить появление наднациональных компонентов регулирования (но не целостного механизма), и притом лишь на отдельных направлениях межгосударственного сотрудничества и в отдельных частях общей системы. Поэтому последующий анализ явления наднационального управления интеграционным межгосударственным и межрегиональным процессом будет в основном «привязан» к практике ЕС.

Наднациональные механизмы и институты как признак высокого уровня интеграционного взаимодействия государств

В теории региональной интеграции, понимаемой как сочетание экономической и политической форм объединения государств, принято различать несколько стадий, или форм интеграционных объединений:

- 1) зона свободной торговли (ЗСТ). Иногда ей предшествует зона преференциальной торговли с большим числом ограничений, чем в рамках ЗСТ;
- 2) таможенный союз (ТС);
- 3) общий рынок;
- 4) общая валютная система;
- 5) единый (внутренний) рынок;
- 6) экономический союз;
- 7) валютный союз (ВС);
- 8) полная экономическая интеграция;
- 9) военно-политический союз;
- 10) федерация.

Для разграничения множества форм (стадий) региональной интеграции с точки зрения тех или иных институтов

управления интеграционным процессом важно различать смысл терминов «общий» (англ. — common) и «единый» (англ. — single). Специальные научные исследования по данному вопросу приводят к следующим выводам:

- для региональных группировок, находящихся на стадии формирования общих экономических пространств и проведения общей, или согласованной политики в ключевых областях сотрудничества, достаточны межгосударственные и национальные органы управления интеграцией;
- для региональных группировок (союзов), предполагающих теснейшую взаимозависимость и взаимодополняемость экономических и политических структур сотрудничающих стран, которая может привести в конечном итоге к формированию единого экономического и политического пространства, к выработке единой внутренней и внешней политики регионального союза, необходимы наднациональные механизмы и институты интеграции.

Когда в процессе международного сотрудничества в какой-либо форме складывается общее экономическое пространство (общее политическое) нескольких государств, тогда достаточны национальные и межгосударственные институты управления интеграцией и ее регулирования. Там же, где речь идет о формировании единого пространства в экономике, политике, обороне, о проведении единой политики в какой-либо области, необходим переход от межгосударственного к наднациональному управлению международными отношениями.

Рассмотрим под этим углом зрения существующие формы и стадии региональной интеграции. Какие из них нуждаются в наднациональных структурах и механизмах управления, поскольку интегрирующиеся государства взаимозависимы и проводят единую политику?

Зона свободной торговли — это общее торговое пространство, свободное от ограничений на торговлю товарами

между странами, создавшими ее. Участники ЗСТ независимы друг от друга в проведении своей внешнеторговой политики по отношению к третьим странам.

Таможенный союз — это торговое пространство, в котором страны-участницы ТС согласны на проведение *единой* внешнеторговой политики.

Общий рынок предполагает «только» отмену ограничений на перемещение товаров, услуг и факторов производства (ресурсов, капитала, рабочей силы) в пространстве региональной группировки стран.

Единый рынок отличается от общего тем, что интегрирующиеся в данном формате страны осуществляют *комплекс единых хозяйственных и правовых мер, действует единая система правил деятельности на этом рынке.*

Общая валютная система (пример — Европейская валютная система стран ЕЭС с общей расчетной единицей «экю») является важной формой интеграции, которая, однако, предполагает сохранение национальных валют во внутреннем денежном обращении. При *наличии общей компоненты — общей валюты международных расчетов*, доминантой в государствах европейских экономических сообществ оставались национальные валюты.

Валютный союз означает *введение единой валюты* в наличные и безналичные расчеты внутри стран-участниц, в их взаимные и международные расчеты. Так, в Европе *единая валюта евро превратила наднациональный компонент в доминирующий по сравнению с национальным* (хотя центральные банки стран-членов ЕС не упразднились). Интеграция взошла на более высокую ступень.

Экономический союз предполагает «лишь» координацию макроэкономической политики государств-участников региональной группировки, а, следовательно, достаточность межгосударственных механизмов интеграции.

Полная экономическая интеграция не обязательно приведет к растворению национальных экономических политик в единой экономической политике, но *выведет на домини-*

нирующие позиции единую наднациональную экономическую политику.

Таким образом, соотношение компонентов — общего (коммунитарного) и национального, единого и наднационального — определяет восхождение процесса интеграции от более простых к более сложным и продвинутым ее формам. Соответственно региональные группировки, чей формат сотрудничества исключает единство экономической политики как доминанты над национальной политикой в той или иной области взаимодействия государств, не нуждаются в создании наднациональных структур управления интеграцией.

Правоммерно распространить логику этого подхода и на политическую интеграцию.

Военно-политический союз государств предполагает координацию национальных внешних политик и политик безопасности стран-членов и формирование общей политики при сохранении национальных стратегий.

Федерация как форма государственного устройства приведет к доминанте наднациональной внешней политики при возможном сохранении определенных полномочий на уровне субъектов федеративных образований.

Исходя из вышеперечисленного, не следует, что всякая интеграция должна в конечном итоге привести к формированию федеративного государства. Процесс может затормозиться или прекратиться на любой из стадий. Однако это служит важной характеристикой межгосударственной экономической (и политической) интеграции как процесса движения к единому комплексу.

Каждая из стадий интеграционного процесса может реализовываться в усеченном формате — например, распространяться не на все страны объединения либо осуществляться не в полном объеме мер.

Приведем примеры из европейской практики: Валютный союз ЕС, который функционирует не для всех 28 стран регионального объединения (еврозона существует внутри Евросоюза); Единый внутренний рынок ЕС, на котором

не все правила деятельности компаний унифицированы. То же самое наблюдаем и на постсоветском пространстве: в многостороннюю зону свободной торговли СНГ вошли 8 стран из 11 участниц Содружества. Таможенный союз и ЕЭП образовали только три государства (Россия, Беларусь, Казахстан) из 5 полноправных участников ЕврАзЭС (не вошли в ТС Киргизия и Таджикистан), а также страны-наблюдатели ЕврАзЭС (Армения, Молдова, Украина).

Анализ форм и стадий региональной интеграции с учетом не только критерия либерализации движения товаров, услуг и факторов производства (как в известной схеме Б.Балашши), но и важности наднационального механизма для продвижения интеграционного процесса к более высоким стадиям, позволяет по-новому выделить типы «мягкой» и «жесткой» (иначе – «структурной») интеграции². **«Мягкие» формы интеграции** предполагают объединение национальных компонентов в общие (коммунитарные) структуры в формате регионального союза (группировки). При этом **общий компонент не становится доминирующим над национальными компонентами.** **«Жесткие» формы интеграции** означают в конечном итоге слияние национальных компонентов в единый наднациональный компонент. Поэтому такую интеграцию правомерно называть «структурной», формирующей принципиально иную структуру в системе международных отношений.

Региональная интеграция государств может развиваться в «мягком» варианте (правомерно назвать ее «функциональной»), предполагающем решение общих проблем национальными регулирующими инструментами в общем формате программ. Но возможно использование наднационального алгоритма соединения надстроечных (государственных управленческих) и регулирующих институтов и механизмов

2. См.: Зувев В.Н. Наднациональный механизм как фактор развития экономической интеграции в Европейском союзе: Дис. ... д-ра экон. наук. М.: Институт Европы РАН, 2007; Хохлов И.И., Сидорова Е.А. Наднациональность в политике Европейского союза. М.: Международные отношения, 2007.

и формирование единых экономических программ (политик). Вероятна комбинация этих вариантов в различных сочетаниях. В предложенной В.Н. Зувевым типологии возможно добавление промежуточных форм, объединяющих или соединяющих конкретные области национального ведения (см. табл. 1).

Представленная в табл. 1 схема эволюции форм интеграции дает представление об интеграционном процессе не только как о линейном процессе восхождения от низших форм к высшим, но и как о пространственной, многоуровневой и многовекторной системе, элементы которой могут структурироваться и конструироваться в различных комбинациях и сочетаниях.

Таблица 1. Формы интеграции по критерию применения наднационального механизма

Мягкая интеграция Объединение национального в общем (коммунитарном)	Жесткая или структурная интеграция Слияние национального в едином (наднациональном)
1. Зона свободной торговли	1. Таможенный союз
2. Общий рынок	2. Единый внутренний рынок
3. Общая валютная система	3. Валютный союз
4. Экономический союз	4. Полная экономическая интеграция
5. Военно-политический союз	5. Федерация

В реальной практике интеграционного строительства возможны и «нестыковки» между стадиями. Пример подобного рода – недостаточная координация национальных бюджетных политик, которая создает проблемы для нормального функционирования Валютного союза ЕС.

Наднациональные элементы регулирования могут возникать уже на первой стадии интеграции – в процессе формирования зоны свободной торговли (ЗСТ), если создаются наднациональные органы или внедряются наднациональные механизмы принятия и исполнения решений в рамках ЗСТ. Но такое случается редко. В принципе, ЗСТ – это форма «мягкой» интеграции. Более того, ряд исследователей зон сво-

бодной торговли, действующих с различными «изъятиями» и «ограничениями» торгового режима, считают их не начальной, а предварительной стадией региональной торговой интеграции, или преференциальными торговыми зонами.

Первый вариант развернутого наднационального механизма как доминирующего компонента в практике построения сотрудничества стран в конкретной области находит применение на стадии создания Таможенного союза, когда формируется единая внешнеторговая политика. С этой точки зрения форма ТС – это самая начальная форма «жесткой» интеграции. На этой стадии национальные структуры передают на наднациональный уровень свои компетенции по ведению общей торговой политики. Эта трансформация представляется исключительно важной в понимании существа интеграционного процесса как движения к единому комплексу. В этот момент происходят структурные изменения в регулирующей надстройке, означающие появление нового качества взаимодействия государств и перехода к стадии интеграции регулирующих структур как движения в направлении создания единого комплекса не только на уровне базиса, не только на межфирменном уровне, но и на уровне государственной надстройки. Такую интеграцию можно было бы назвать интеграцией структур базиса и надстройки, или структурной интеграцией. Только торговое или иное экономическое взаимодействие, даже интенсивное, между компаниями разных стран, не ведет еще к структурной интеграции.

Межгосударственная интеграция не обязательно должна начинаться с торговли. Это распространенный вариант, так как торговля, как правило, по своей динамике опережает другие сферы сотрудничества между государствами, и потребность в объединении ощущается здесь как более высокая. Но можно предположить начало интеграции в других областях – в сфере сельского хозяйства, или добычи угля и выплавки стали, как это было сделано в ЕС, параллельно со сферой торговли.

Применение наднационального механизма не обязательно ведет к полной экономической интеграции, если страны региональной группировки не ставят перед собой такую цель. Однако реализация задачи межгосударственного объединения, включающая государственную регулируемую надстройку, недостижима без применения наднационального механизма. Наднациональный механизм — существенный признак экономической интеграции, затрагивающей регулирующие структуры.

Данный механизм позволяет понять суть интеграции. Введение в определение (структурной) интеграции наднационального компонента представляется необходимым дополнением. Если принять эту логику размышлений, то межгосударственная экономическая интеграция в «жесткой» форме — это процесс движения к единым экономическим структурам посредством запуска наднационального механизма.

Можно выделить две важные наднациональные компоненты интеграционного процесса: *наднациональный механизм как средство* достижения интеграционного эффекта и *наднациональные структуры как результат интеграционного развития*. Эта же логика применима и к политической интеграции.

Возникновение наднациональных структур и механизмов является высокой стадией в эволюции системы международного экономического регулирования. В наднациональном механизме заключается главное отличие европейского объединения от типичных международных организаций, построенных на принципе «межгосударственности», которые возникают, когда этого требуют интересы национальных государств, и распадаются, когда эти интересы изменяются. Исследователи европейской интеграции периода Маастрихтских соглашений 1992 г. и расширения ЕС в 2004–2007 гг. отмечают такую особенность: после того как наднациональный механизм начинает применяться, возникает совершенно новое качество взаимодействия государств. Наднациональное экономическое регулирование — это не

просто регулирование, выходящее за пределы национального государства и перенесенное в международную сферу. Наднациональный механизм не только не определяется руководителями отдельного государства, но и оказывает заметное воздействие на экономику и/или политику последнего.

Исследуя природу «наднациональности» в Европейском союзе И.И. Хохлов выделяет внешние и внутренние факторы возникновения данного феномена: «...внешние — формирование нового миропорядка после Второй мировой войны, роль в нем США, окончание «холодной войны», распад СССР, демократические революции в странах Центральной и Восточной Европы; внутренние — эволюция самой интеграционной системы (европейского права, институциональной структуры), а также внедрение субсидиарности как метода и принципа управления»³.

До возникновения надгосударственных форм регулирования государство всегда имело решающий голос в определении параметров взаимодействия с другими государствами. С утверждением наднационального подхода можно идентифицировать новое явление, когда порожденный государством механизм влияет на политику этого государства сообразно интересам более высокого порядка — региональной группировки в целом. При этом интересы регионального союза стран на конкретном историческом отрезке времени не обязательно будут согласовываться с национальными интересами текущего момента конкретного государства. В длительной перспективе совпадение интересов должно обеспечиваться — в противном случае теряется смысл участия в объединении.

3. Хохлов И.И., Сидорова Е.А. Указ. соч. С. 35.

Глава 2

ЭВОЛЮЦИЯ НАДНАЦИОНАЛЬНОСТИ
В РАМКАХ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Европейский союз можно рассматривать как интеграционное сообщество особого типа, основанное на балансе межправительственного и наднационального начал. В своем развитии институциональная структура ЕС претерпела ряд последовательных стадий, на каждой из которых разграничение полномочий между национальными и наднациональными органами соответствовало, с одной стороны, достигнутому уровню интеграционного строительства и, соответственно, потребностям в интеграции управленческих функций, а с другой — готовности стран-участниц к передаче части своего суверенитета на наднациональный уровень (см. табл. 1, 2). Важно отметить, однако, что вплоть до Лиссабонского договора четкого разграничения компетенций между национальными и наднациональными органами в основополагающих документах не фиксировалось.

Акцент в договорно-правовой базе был сделан на целях, стоящих перед сообществом, в реализации которых органам Союза отводилась первостепенная роль, однако в условиях координации с национальными институтами. При этом отдельные компетенции органов в тексте были привязаны к задачам, стоящим на повестке дня. По существу компетенции национальных и наднациональных органов не были

Таблица 1. Система разграничения полномочий между национальными и наднациональными органами в ходе европейской интеграции в 1957–2007 гг.

Функции интеграционного объединения	Институты Сообщества	Компетенции
<p>Договор об учреждении Европейского сообщества (Рим, 25 марта 1957 г.) (в ред. 1957–1992 г.)*</p> <p>Отмена таможенных пошлин и количественных ограничений на импорт и экспорт товаров в торговле между государствами-членами, а также других мер, имеющих такой же характер</p> <p>Отмена препятствий для свободного передвижения товаров, лиц, услуг и капиталов между государствами-членами</p> <p>Сближение национальных законодательств государств-членов в той степени, какая необходима для нормального функционирования общего рынка</p>	<p>Европейский парламент</p> <p>Совет</p> <p>Комиссия</p> <p>Суд</p>	<p>Совместная компетенция наднациональных и национальных органов</p>
<p>Договор об учреждении Европейского сообщества (Рим, 25 марта 1957 г.) (в ред. Маастрихтского Договора), Договор о Европейском союзе (Маастрихтский Договор) (Маастрихт, 7 февраля 1992 г.) (в ред. 1992–2007 гг.)</p> <p>Отмена таможенных пошлин и количественных ограничений на импорт и экспорт товаров в торговле между государствами-членами, а также других мер, имеющих такой же характер</p> <p>Проведение общей торговой политики</p> <p>Формирование внутреннего рынка, характеризующегося отменой препятствий для свободного передвижения товаров, лиц, услуг и капиталов между государствами-членами</p> <p>Меры, касающиеся въезда и передвижения лиц, как это предусмотрено в ст. 100С</p> <p>Общая политика в сферах сельского хозяйства и рыболовства</p> <p>Общая политика в сфере транспорта</p> <p>Установление системы, предотвращающей нарушения конкуренции на внутреннем рынке</p> <p>Сближение национальных законодательств государств-членов в той степени, какая необходима для нормального функционирования общего рынка</p> <p>Политика в социальной сфере, включая деятельность Европейского социального фонда</p> <p>Усиление экономического и социального сплочения</p>	<p>Европейский парламент</p> <p>Совет</p> <p>Комиссия</p> <p>Суд</p> <p>Палата аудиторов (Счетная палата)</p> <p>Европейская система центральных банков</p> <p>Европейский центральный банк</p> <p>Европейский инвестиционный банк</p>	<p>Совместная компетенция наднациональных и национальных органов</p>

Окончание табл. 1

Функции интеграционного объединения	Институты Сообщества	Компетенции
<p>Политика в сфере защиты окружающей среды</p> <p>Повышение конкурентоспособности промышленности Сообщества</p> <p>Содействие исследованиям и технологическому развитию</p> <p>Стимулирование усилий по созданию и развитию трансъевропейских коммуникационных сетей</p> <p>Вклад в достижение высокого уровня здравоохранения</p> <p>Вклад в образование, профессиональное обучение и расцвет культуры в государствах-членах</p> <p>Политика сотрудничества в содействии развитию</p> <p>Ассоциация с зарубежными странами и территориями для расширения торговли и совместного содействия экономическому и социальному развитию</p> <p>Вклад в усиление защиты потребителя</p> <p>Мероприятия в области энергетики, защиты гражданских прав и туризма</p> <p>Адаптация экономической политики к потребностям создания общего рынка и общим целям, сформированным в соответствии с принципами открытой рыночной экономики со свободной конкуренцией, на основе тесной координации экономических политик стран-членов</p> <p>Окончательная фиксация обменных курсов валют с последующим введением единой валюты (ЕЦЮ), определением и проведением единой монетарной политики и единой политики обменного курса, первичной целью которых должно явиться поддержание ценовой стабильности и ... поддержка общих экономических политик Сообщества в соответствии с принципами открытой рыночной экономики со свободной конкуренцией</p>		

* Treaty on European Union, together with the complete text of the Treaty establishing the European Community // Official Journal of the European Community. 31 August 1992. Vol. 35. P. 224. English Edition. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1992:224:FULL:EN:PDF>).

Таблица 2. Система разграничения полномочий между национальными и наднациональными органами в ходе европейской интеграции после подписания Лиссабонского договора, изменяющего Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества

Компетенции органов Европейского союза.*		
исключительные	совместные	вспомогательные
<p>«Союз располагает исключительной компетенцией в законодательной деятельности и по заключению международных соглашений, когда это предусмотрено в законодательных актах Союза»</p> <ul style="list-style-type: none"> — таможенный союз • установление правил конкуренции, необходимых для функционирования общего рынка • денежная политика • сохранение морских биологических ресурсов • общая торговая политика 	<p>«Государства-члены осуществляют свою компетенцию в той мере, в какой Союз не воспользовался своей компетенцией»</p> <ul style="list-style-type: none"> — внутренний рынок — социальная политика применительно к аспектам, определенным в настоящем Договоре — экономическое, социальное и территориальное сплочение — сельское хозяйство и рыболовство, за исключением сохранения морских биологических ресурсов — окружающая среда — защита потребителей — транспорт — трансъевропейские сети — энергетика — протранство свободы, безопасности и правосудия — общие проблемы безопасности в сфере здравоохранения применительно к аспектам, определенным в настоящем Договоре 	<p>«Союз располагает компетенцией осуществлять деятельность на поддержку, координацию или дополнение деятельности государств-членов, не подменяя при этом их компетенцию в данных сферах»</p> <ul style="list-style-type: none"> — охрана и улучшение здоровья людей — промышленность — культура — туризм — образование, профессиональное обучение, молодежь и спорт — гражданская оборона — административное сотрудничество

* Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 // Official Journal of the European Community, 17 December 2007. Vol. 55. P. 306. English Edition. ([http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF))

разграничены по сферам. Во всех сферах Сообщество/Союз и национальные власти должны были координировать свои усилия для достижения поставленных задач. Однако в разделах, посвященных этим задачам, детально прописывались обязанности отдельных институтов Сообщества/Союза и национальных властей, а также порядок их взаимодействия между собой. Иными словами, органы ЕС длительное время наделялись исключительными компетенциями только в реализации определенных функций, необходимых для достижения задач, поставленных в основополагающих договорах.

Отсутствие ясности в разграничении компетенций национальных и наднациональных органов было устранено только на этапе подписания Лиссабонского договора (см. табл. 1). В Договор о функционировании ЕС (ДФЕС)¹ был включен специальный раздел, получивший наименование «Категории и сферы осуществления компетенций Союза», в рамках которого перечислены 5 категорий компетенций ЕС²:

- 1) исключительная (exclusive competence);
- 2) совместная со странами-членами (share competence with the Member States);
- 3) по координации экономической политики внутри Союза;
- 4) по проведению мер, направленных на поддержку, координацию или дополнение действий стран-членов;
- 5) в области общей иностранной политики и политики безопасности.

В соответствии с текстом ДФЕС исключительная компетенция ЕС в определенной сфере предполагает, что только Союз может осуществлять законодательную функцию и принимать юридически обязательные акты; государства-члены

1. В соответствии с Лиссабонским договором данное название получил измененный Договор об учреждении Европейского экономического сообщества.

2. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 // Official Journal of the European Community. 17 December 2007. Vol. 55. P. 306. English Edition. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF>)

не могут сами осуществлять подобные действия, кроме как в случае, если они уполномочены на это Союзом, или в целях претворения в жизнь актов Союза.

Совместная компетенция ЕС с государствами-членами в определенной сфере предполагает, что и Союз, и государства-члены могут осуществлять законодательную деятельность и принимать юридически обязательные акты в данной сфере. Государства-члены осуществляют свою компетенцию в той мере, в какой Союз не воспользовался своей компетенцией. Государства-члены вновь осуществляют свою компетенцию в той мере, в какой Союз решил прекратить осуществление своей компетенции.

Так, например, государства-члены координируют свою экономическую политику и политику занятости согласно условиям, предусмотренным Договором, для определения которых Союз располагает компетенцией. Цель компетенции в области координации национальных политик — это, прежде всего, углубление экономического сотрудничества в рамках ЕС. В этих целях Совет должен принимать меры, направленные, в частности, на выработку основных ориентиров перспективного развития соответствующих политик.

Специфическое разграничение компетенций существует в сфере общей внешней политики и политики безопасности. Во всех тех случаях, когда имеет место осуществление компетенции, которая прямо не отнесена к той или иной ее разновидности, она квалифицируется в качестве подпадающей под смешанную (совместную) компетенцию.

Во всех случаях, когда имеет место спор между государствами — членами ЕС по вопросам не только исключительной, но и смешанной компетенции, он подлежит рассмотрению Судом ЕС. Передача такого рода спора на рассмотрение международных арбитражных и судебных органов, если даже это предусмотрено международными соглашениями, исключается и признается неправомерной. Это общее правило, имеющее решающее значение для понимания характера отношений между правом ЕС и международным правом.

Как показывает проведенный анализ, разграничение компетенций национальных и наднациональных органов в ЕС базируется на очевидной логике: Союз наделяется исключительными компетенциями лишь в тех сферах, где фактически уже созданы единые объекты регулирования либо достигнуто единство сторон в отношении принципов и механизмов построения подобных объектов. В результате, к исключительному ведению наднациональных органов отнесены лишь 4 сферы:

- связанная с проведением торговой политики и функционированием Таможенного союза (объект для регулирования — единая таможенная территория);
- монетарная политика (объект для регулирования — единая валюта);
- установление правил конкуренции, необходимых для функционирования общего рынка (объект для регулирования — правила конкуренции на внутреннем рынке);
- связанная с сохранением морских биологических ресурсов.

В остальных случаях наднациональные органы осуществляют свою деятельность совместно с национальными властями.

Подобная система разграничения компетенций национальных и наднациональных органов явилась следствием, с одной стороны, степени реальной готовности стран-членов к передаче части своего суверенитета на наднациональный уровень, с другой — результата фокусирования ЕС с самого начала функционирования на достижении определенных, четко сформулированных целей, а не на стремлении к тотальной интеграции всех аспектов экономической политики.

Ориентация не на максимально возможное «самоценное» углубление интеграционного взаимодействия, а на использование механизмов экономической интеграции для наиболее эффективного решения конкретных задач предопределила широкое использование в практике ЕС принципов

субсидиарности и пропорциональности, которые легли в основу системы разграничения компетенций национальных и наднациональных органов в ЕС.

«Согласно принципу subsidiarity, Союз в сферах, которые не относятся к его исключительной компетенции, действует лишь тогда и в такой степени, в какой цели предполагаемого действия не могут достаточным образом быть достигнуты государствами-членами на центральном, региональном или местном уровне, но, ввиду масштабов или последствий предполагаемого действия, могут быть лучше достигнуты на уровне Союза»³. Иными словами, принятие решений в ЕС осуществляется на максимально возможном нижнем уровне; при этом решение каждой конкретной проблемы относится к компетенции той власти, которая обеспечивает его оптимальность. Такой подход позволяет достаточно безболезненно решать вопрос о защите суверенных прав стран-членов применительно к каждому конкретному случаю.

Институты Союза применяют данные принципы в соответствии с Протоколом о применении принципов subsidiarity и пропорциональности. Национальные парламенты следят за соблюдением принципа subsidiarity в соответствии с процедурой, предусмотренной в этом Протоколе⁴.

Помимо принципа subsidiarity, осуществление компетенций Союза регулируется принципом пропорциональности, в соответствии с которым «содержание и форма действий Союза не выходят за рамки того, что необходимо для достижения целей Договоров», а «институты Союза применяют принцип пропорциональности в соответствии с Протоколом о применении принципов subsidiarity и пропорциональности»⁵. При этом «Союз действует только в пределах компетенции, которую предоставили ему в Договорах государства-члены для достижения целей, уста-

3. Договор о Европейском союзе (в редакции Лиссабонского договора). Ст. 5.

4. Там же.

5. Там же.

Таблица 3. Функции институтов ЕС после подписания Лиссабонского договора (столбцы 1—4)

Европейская комиссия	Суд ЕС	Совет ЕС	Европейский парламент
<p>1. Готовит законопроект, которые затем поступают на рассмотрение в Совет и в Европейский парламент (монополия на законодательную инициативу в хозяйственных вопросах принадлежит именно Комиссии)</p> <p>2. Проводит в жизнь европейские решения в таких сферах, как сельское хозяйство, торговля, правила конкуренции, функционирование единого внутреннего рынка и др., а также управляет бюджетом и фондами ЕС</p> <p>3. Следит за тем, чтобы европейские решения не нарушались другими институтами ЕС и национальными правительствами, т.е. является «хранительницей» основополагающих договоров, выполняя данную функцию в сотрудничестве с Европейским судом</p> <p>4. В пределах собственной компетенции представляет ЕС на международной арене</p>	<p>2</p> <p>1. Принимает правовые решения по вопросам, которые выносятся на его рассмотрение</p> <p>2. Обеспечивает единообразное толкование и применение законодательства в каждой стране-участнице</p> <p>3. Разрешает в пределах своей компетенции правовые споры между государствами-членами, институтами ЕС</p> <p>4. Рассматривает иски по контрактам, предъявленным предпринимателями или частными лицами</p> <p><i>Структура суда:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • суд первой инстанции (1989 г.) (ныне Суд общей юрисдикции); рассматривает не обремененные сложными последствиями дела, переданные ему из юрисдикции Европейского суда; • судебные палаты – суды специальной юрисдикции для рассмотрения отдельных категорий правовых споров (служебных, в сфере интеллектуальной собственности), количество которых не ограничивается; • первая судебная палата Европейского Союза – Трибунал по делам публичной службы 	<p>3</p> <p>1. Принимает европейские нормативные акты, причем во многих областях занимается этим совместно с Европейским парламентом</p> <p>2. Координирует макроэкономическую политику государств-участников;</p> <p>3. Заключает международные соглашения между ЕС и третьими государствами или международными организациями</p> <p>4. Совместно с ЕП утверждает бюджет ЕС</p> <p>5. Разрабатывает общую внешнею политику и политику безопасности (ОВПЕ) Союза</p> <p>6. Координирует сотрудничество в борьбе в нарушениями закона между национальными судами и полицейскими органами</p>	<p>4</p> <p>1. Делит законодательную власть с Советом</p> <p>2. Осуществляет демократический контроль над европейскими институтами, прежде всего и главным образом над Комиссией</p> <p>3. Наряду с Советом, но не наравне с ним, имеет также бюджетные полномочия</p>

Окончание табл. 3. (столбцы 5–8)

Европейский совет	Счетная палата (или Палата аудиторов)	Европейский центральный банк (ЕЦБ)	Консультативные органы
<p>5</p> <p>1. На заседаниях принимаются самые важные «исторические» решения</p> <p>2. Является последней инстанцией для разрешения наиболее спорных вопросов, которые не удалось урегулировать в Совете</p> <p>3. Определяет стратегические направления развития интеграционного объединения</p> <p>4. Имеет право требовать информацию, отчет или совет от Комиссии и Совета ЕС</p>	<p>6</p> <p>1. Осуществляет контроль за финансовой деятельностью всех институтов, органов и организаций, входящих в систему ЕС (проверяет отчеты о всех доходах и расходах ЕС)</p> <p>2. Устанавливает законность и правильность полученных доходов и их расходования, а также правильность управления финансами ЕС</p> <p>3. Предоставляет свое мнение в рамках процедуры принятия регламентов финансового характера и по запросам других институтов Сообщества</p>	<p>7</p> <p>1. Определяет денежно-кредитную политику зоны евро</p> <p>2. Проводит в жизнь денежно-кредитную политику</p> <p>3. Координирует деятельность банковских учреждений в рамках ЕС</p> <p>4. Проводит подготовку к расширению зоны евро</p>	<p>8</p> <p><i>Экономический и социальный комитет (ЭКОСОК):</i> выражает интересы организованного гражданского общества посредством представления своего мнения по различным вопросам, стоящим в повестке дня Европейского сообщества. Мнения Комитета могут запрашиваться Комиссией, Советом и Парламентом.</p> <p><i>Комитет регионов:</i> консультативные функции с Советом ЕС и Комиссией</p>

новленных основополагающими Договорами. Любая компетенция, не предоставленная Союзу в Договорах, принадлежит государствам-членам»⁶.

Компетенции Европейского союза в различных сферах реализуются через систему его институтов, выстроенную исходя из необходимости решения задач интеграционного строительства и достижения конкретных целей Союза, обеспечения баланса между наднациональным и межгосударственным механизмами регулирования.

Функции институтов ЕС после подписания Лиссабонского договора отражены в табл. 3 (эволюция системы европейских институтов в 1957–2007 гг. – в табл. 1, 2).

Основополагающим для построения и деятельности Европейского союза является принцип распределения полномочий, а не разделения властей. Функционирование системы институтов ЕС связано с выполнением определенных функций институционального механизма.

1. *Законодательная* — осуществляется преимущественно Советом ЕС. При реализации своих законодательных функций Совет сотрудничает с другими органами ЕС. Как правило, Совет может принять законодательный акт на основе предложений Комиссии, что предусмотрено процедурами, закрепленными в договорах. Право законодательной инициативы принадлежит Еврокомиссии, которая готовит законопроекты. Для разных категорий нормативных актов предусмотрен различный порядок принятия решений и процедуры взаимодействия между Еврокомиссией, Советом и Парламентом. Однако основную роль в утверждении предложений играет Совет ЕС.

2. *Исполнительная* — реализуется преимущественно Комиссией. Комиссия осуществляет повседневное управление делами Сообщества, является распорядителем кредитов по бюджету, обеспечивает исполнение бюджета, выполняет регламентарные функции и функции контроля. При этом,

6. Там же.

как следует из учредительных документов, Комиссия действует в пределах полномочий, делегированных ей Советом, который, в свою очередь, вправе принимать решения прямого исполнения, минуя Комиссию.

3. *Бюджетная* — осуществляется практически всеми институтами Европейского союза. Проект бюджета готовится Европейской комиссией и вносится в Совет. Совет в случае одобрения проекта направляет его в Европейский парламент. При одобрении Европарламентом проекта бюджета последний считается вступившим в силу. При внесении парламентом изменений в проект бюджета он возвращается в Совет, который принимает окончательное решение, соглашаясь или не соглашаясь с первым. При этом Европейский парламент вправе изменять только статьи, касающиеся факультативных расходов. Обязательные расходы им изменены быть не могут. Бюджет ЕС может быть только бездефицитным.

4. *Внешилополитическая* — осуществляется Советом, Комиссией и Европейским парламентом. Европейский союз давно сложился как субъект международного права, участник международных отношений. Совет и Комиссия должны обеспечивать согласованность действий в рамках общей внешней политики и политики безопасности. Согласно Лиссабонскому договору, в ЕС появились (с 1 января 2010 г.) должность министра иностранных дел и соответствующее внешнеполитическое ведомство. С этого времени приступил к работе и Президент ЕС, который также занимается внешнеполитическими проблемами.

Анализ европейского опыта показал, что тонкое разграничение ролей структур различного характера обеспечивает баланс интересов государств в развитии интеграции по мягкому и наднациональному вариантам.

Важнейшим признаком наднациональности органов ЕС является их способность принимать решения, обязательные для стран-членов даже вопреки их согласию, и издавать нормативные акты, иные решения, напрямую действующие на территории государств, не требующие ни

ратификации, ни одобрения в иной форме компетентными властями государств-членов.

Создание системы «трех опор» интеграционной конструкции Евросоюза, закрепленной в Маастрихтском договоре, позволило четко разграничить механизмы принятия решений в различных сферах интеграции. Так, если в первой опоре доминировал принцип квалифицированного большинства, то во второй и третьей – консенсусное согласование, а также возможность использования странами права вето. Субъектами выработки интеграционной политики в социально-экономической сфере становились институты ЕС, в то время как во внешнеполитической сфере и в области полицейского сотрудничества – национальные государства. При этом существенную роль в формировании политической повестки играли технические и совещательные комитеты, рекрутирующие экспертов из стран-участниц в зависимости от специфики решаемых вопросов. Хорошо зарекомендовал себя опыт Корепер, наделенного полномочиями решения технических вопросов на постоянной основе, что не требовало постоянного созыва заседаний Совета министров.

Гибкое использование различных механизмов голосования – от консенсусного (когда любое несогласие отдельного государства блокирует принятие того или иного решения) до различных методов голосования на основе большинства (простого, квалифицированного, взвешенного) – способствовало быстрому продвижению по пути интеграции, преодолению реально существующих противоречий интересов между странами-участницами. Внедрение же с 1 января 2014 г. механизма так называемого «двойного большинства» при голосовании предотвращает возможность появления диктата как нескольких крупных государств, так и многочисленных, небольших по размеру стран.

Неотъемлемой частью наднационального механизма является система права ЕС. В отсутствие такой системы разнообразные направления совместной политики, разрабатываемые, в том числе вопреки воле отдельных государств, про-

сто «повисли бы в воздухе». Деятельность ЕС базируется на системе правовых норм, в соответствии с которыми определяется объем полномочий субъектов системы и круг областей, в которых они функционируют. Необычность и уникальность правового порядка ЕС заключается в том, что он задуман по образцу и подобию внутригосударственных систем, хотя основой его являются международные договоры.

Источники права ЕС подразделяются на первичные — наиболее значимые, создающие новые юридические нормы, и вторичные — производные, принимаемые в развитие положений базовых договоров. К первой группе относятся договоры государств-членов организации, ко второй — акты, принимаемые институтами ЕС, обладающими соответствующими компетенциями. Такие акты не нуждаются в ратификации со стороны государств-членов, пользуются приоритетом по отношению к национальным актам и имеют прямое действие. Блок вторичного законодательства таким образом носит ярко выраженный наднациональный характер. Поскольку возрастает степень наднациональности институциональной системы ЕС в целом, то повышается и общий уровень наднациональности юридически обязательных актов внутри этой системы.

Решения и заключения, выносимые Судом ЕС, образуют прецедентное право ЕС. Именно оно служит приводным ремнем между первичным и вторичным законодательством ЕС и практикой его внедрения в национально-правовую ткань государств-членов. Деятельность Суда ЕС обеспечивает весьма эффективный контроль над национальными правительствами с точки зрения выполнения ими принятых на уровне ЕС решений.

5. Комиссия и другие органы ЕС осуществляют свою деятельность, как в сферах исключительной компетенции ЕС, так и в сферах совместной компетенции ЕС и стран-членов Союза. Эволюция сфер деятельности Европейской комиссии, которая полностью отражает сферы деятельности Совета ЕС, отражена в табл. 4–6.

Таблица 4. Состав генеральных директоров Европейской комиссии в 1958–2007 гг. Часть 1

	Комиссия В. Хальштейна (1958–1967)	Комиссия Ж. Рейя (1967–1970)	Комиссия Ф.М. Мауфратти (1970–1972)	Комиссия С. Мансольвта (1972–1973)	Комиссия Ф.-К. Ортоли (1973–1977)	Комиссия Р. Дженкина (1977– 1981)
Генеральные директоры	<p>1. Сельское хозяйство</p> <p>2. Экономика и финансы</p> <p>3. Внутренний рынок</p> <p>4. Международное развитие</p> <p>5. Внешние связи</p> <p>6. Политика в области конкуренции</p> <p>7. Социальная политика</p> <p>8. Транспорт</p>	<p>1. Сельское хозяйство</p> <p>2. Социальная политика, персонал и администрирование</p> <p>3. Научные исследования, технологии, распространение информации</p> <p>4. Экономика и финансы, статистическое бюро</p> <p>5. Бюджеты, кредиты и инвестиции, печать и информация</p> <p>6. Внутренний рынок и региональная политика</p> <p>7. Политика в области конкуренции</p> <p>8. Содействие в развитии</p> <p>9. Промышленная политика</p> <p>10. Внешняя торговля, расширение и помощь развивающимся странам</p> <p>11. Транспорт</p> <p>12. Энергетика</p> <p>13. Внешние связи</p>	<p>1. Сельское хозяйство</p> <p>2. Внутренний рынок и энергетика</p> <p>3. Экономическая и финансовая политика</p> <p>4. Политика в области конкуренции и региональная политика</p> <p>5. Социальная политика, транспорт и бюджет</p> <p>6. Внешние связи и торговля</p> <p>7. Внешние связи и помощь в целях развития</p> <p>8. Промышленная политика и торговля</p>	<p>1. Сельское хозяйство</p> <p>2. Внутренний рынок и энергетика</p> <p>3. Экономическая и финансовая политика</p> <p>4. Политика в области конкуренции и региональная политика</p> <p>5. Социальная политика, транспорт и бюджет</p> <p>6. Внешние связи и торговля</p> <p>7. Внешние связи и помощь в целях развития</p> <p>8. Промышленная политика и научные исследования</p>	<p>1. Сельское хозяйство</p> <p>2. Согражданство в области развития</p> <p>3. Развитие</p> <p>4. Социальная политика</p> <p>5. Экономика и финансы, кредиты и инвестиции</p> <p>6. Научные исследования и образование</p> <p>7. Политика в области конкуренции</p> <p>8. Налогообложение, энергетика</p> <p>9. Внутренний рынок, таможенный союз</p> <p>10. Внешние связи</p> <p>11. Региональная политика</p> <p>12. Промышленность и технологии</p> <p>13. Сотрудничество с национальными парламентами, защита окружающей среды, транспорт</p>	<p>1. Сельское хозяйство и рыболовство</p> <p>2. Налогообложение, защита прав потребителей</p> <p>3. Внешние связи</p> <p>4. Энергетика, научные исследования</p> <p>5. Политика в области конкуренции</p> <p>6. Внутренний рынок, таможенный союз, промышленная политика</p> <p>7. Политика в области занятости и социальная политика</p> <p>8. Экономика и финансы, кредиты и инвестиции</p> <p>9. Развитие</p> <p>10. Региональная политика</p> <p>11. Вопросы расширения, защита окружающей среды, ядерная безопасность</p> <p>12. Бюджет и финансы</p> <p>13. Контроль, финансовые институты</p>

Таблица 5. Структура генеральных директоратов Европейской комиссии в 1958–2007 гг. Часть 2 (столбцы 1–3)

1	Комиссия Ж. Делора (1955–1988) 2	Комиссия Ж. Делора (1988–1994) 3
Генеральные директораты	<ol style="list-style-type: none"> 1. Сельское хозяйство и рыболовство 2. Бюджет, финансовый контроль, персонал и администрирование 3. Внутренний рынок, налогообложение и таможенный союз 4. Социальная политика, политика в области занятости и образования 5. Промышленная политика, информационные технологии, наука и инновации 6. Кооперация, развитие и расширение 7. Средиземноморская политика и отношения Север–Юг 8. Внешние связи и торговая политика 9. Защита окружающей среды, прав потребителей, транспорт 10. Рыболовство 11. Инвестиции, финансовые инструменты, малый и средний бизнес 12. Энергетика и Евратом 13. Экономические вопросы и занятость 14. Институциональные реформы, информационная политика, культура и туризм 15. Конкуренция, социальные вопросы и образование 16. Отношения с Европейским парламентом, региональная политика и защита прав потребителей 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Сельское хозяйство и сельскохозяйственное развитие 2. Внешние связи и торговая политика 3. Внутренний рынок и промышленность 4. Конкуренция и финансовые институты 5. Экономические и финансовые вопросы и координация структурных фондов 6. Кооперация, развитие и рыболовство 7. Научные исследования, телекоммуникации, инновации 8. Энергетика, Евратом, малый бизнес; персонал и администрирование 9. Информационные технологии и вопросы культуры 10. Средиземноморская и латиноамериканская политика 11. Транспорт и защита потребителей 12. Региональная политика 13. Политика в области занятости, промышленные отношения и социальные вопросы 14. Защита окружающей среды, ядерная безопасность и защита прав человека 15. Бюджет 16. Налогообложение и таможен

Окончание табл. 5. (столбцы 4–5)

Комиссия Ж. Сантера (1995–1999)	Комиссия Р. Проди (1999–2004)
<p>4</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Сельское хозяйство и развитие сельских районов 2. Внешние связи с Северной Америкой, Австралией, Южной Азией, ОБСЕ и ВТО 3. Внешние связи с Южным Средиземноморьем, Латинской Америкой и Ближним Востоком 4. Внутренний рынок, таможенные службы и налогообложение 5. Политика в области конкуренции 6. Экономическая и финансовая политика 7. Политика в области занятости, социальная политика и взаимодействие с Европейским экономическим и социальным комитетом 8. Защита прав потребителей, рыболовство, гуманитарная помощь и гражданская защита 9. Защита окружающей среды и ядерная безопасность 10. Промышленная политика, информация и телекоммуникационные технологии 11. Транспорт, трансевропейские сети 12. Энергетика, малый и средний бизнес, туризм 13. Миграционная политика, юстиция и внутренняя безопасность, финансовый контроль, взаимодействие с Европейским уполномоченным по правам человека 14. Бюджет, персонал и администрирование 15. Региональная политика 16. Научные исследования и технологии 17. Отношения со странами Центральной и Восточной Европы 18. Отношения с африканскими, карибскими и тихоокеанскими странами, а также странами Ломейской конвенции 19. Взаимодействие с Европейским парламентом, культурная и аудиовизуальная политики 	<p>5</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Административная реформа 2. Комиссар по вопросам межинституционального взаимодействия, а также транспорта и энергетики 3. Политика в области конкуренции 4. Сельское хозяйство и рыболовство 5. Предпринимательство и социальные медиа 6. Внутренний рынок 7. Научные исследования 8. Развитие и гуманитарная помощь 9. Вопросы расширения 10. Внешние связи 11. Торговля 12. Правоохранение и защита прав потребителей 13. Образование и культура 14. Бюджет 15. Защита окружающей среды 16. Юстиция и внутренняя безопасность 17. Политика в области занятости и социальная политика 18. Региональная политика 19. Экономическая и валютная политика

Таблица 6. Структура генеральных директоратов Европейской Комиссии в 1958—2007 гг. Часть 3

	Комиссия Ж. Баррозу (2004—2015)	Комиссия Ж. Баррозу (2010—н.в.)
Генеральные директораты	<ol style="list-style-type: none"> 1. Институциональная реформа и коммуникационная стратегия 2. Промышленность и предпринимательство 3. Юстиция, свобода и безопасность 4. Транспорт 5. Административные вопросы, аудит и борьба с мошенничеством 6. Экономика и финансы 7. Внутренний рынок и услуги 8. Сельское хозяйство и развитие сельских районов 9. Политика в области конкуренции 10. Торговля 11. Рыболовство и морские дела 12. Защита окружающей среды 13. Здравоохранение 14. Развитие и гуманитарная помощь 15. Вопросы расширения 16. Политика в области занятости, социальной политика и обеспечение равных возможностей 17. Налогообложение и Таможенный союз 18. Финансовое планирование и бюджет 19. Внешняя политика и европейская политика соседства 20. Образование и культура 21. Региональная политика 22. Энергетика 23. Наука и исследования 24. Информационное общество и СМИ 25. Защита прав потребителей 26. Многоязычие 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Верховный представитель по иностранным делам и политике безопасности 2. Юстиция, права и гражданство 3. Политика в области конкуренции 4. Транспорт 5. Цифровые технологии 6. Промышленность и предпринимательство 7. Межинституциональные отношения и административные вопросы 8. Экономика, денежно-кредитная политика 9. Защита окружающей среды 10. Развитие 11. Внутренний рынок и услуги 12. Образование, культура, многоязычие и молодежная политика 13. Налогообложение и Таможенный союз, аудит и борьба с мошенничеством 14. Торговля 15. Здравоохранение и защита прав потребителей 16. Исследования, инновации и наука 17. Финансовое планирование и бюджет 18. Морские дела и рыболовство 19. Международное сотрудничество, гуманитарная помощь, чрезвычайные ситуации 20. Энергетика 21. Региональная политика 22. Климат 23. Расширение и европейская политика соседства 24. Занятость, социальные вопросы и политика социальной интеграции 25. Внутренние дела 26. Сельское хозяйство и развитие сельских районов

Общий бюджет ЕС, базирующийся на постоянных и автоматически поступающих от государств-членов финансовых ресурсах, является важным инструментом укрепления наднационального интеграционного механизма. Первоначально бюджет ЕЭС целиком состоял из взносов государств-членов, а распределение ресурсов находилось в исключительной компетенции Совета. После финансовых реформ 1988 и 1992 гг. бюджет получил «собственные ресурсы», что избавило ЕС от «бюджетной зависимости» от поведения ее членов. Наднациональные органы – Комиссия и Европарламент – играют решающую роль в утверждении так называемых необязательных расходов бюджета (по сути, всех, кроме выделяемых на проведение общей аграрной политики), которые составляют около 60% его. Средства бюджета направляются на финансирование общих программ: аграрную, региональную, структурную, научно-техническую и пр. В современном своем виде бюджет ЕС приобрел наднациональные (автономно независимые) свойства не только по методам формирования доходной части, но и по способам расходования средств.

Европейский союз и его институты реализуют свои компетенции в рамках общих европейских политик, направленных на решение конкретных задач интеграционного строительства и социально-экономического развития.

ЕС проводит общие политики в сферах, находящихся как в исключительной компетенции Союза, так и в совместной компетенции его и стран-членов. При этом к исключительному ведению наднациональных органов ЕС может относиться реализация ряда задач в рамках сфер, в целом относящихся к совместному ведению Союза и национальных государств. Ряд разных по характеру регулирования совместных политик представлен в табл. 7.

Проведение общих политик в условиях совместной компетенции Союза и стран-членов потребовало внедрения сложной и гибкой системы механизмов, инструментов и органов. Так, реализации общих политик служит система

Таблица 7. Распределение компетенций между наднациональным и межгосударственным уровнем применительно к отдельным сферам деятельности ЕС

Направление деятельности ЕС	Задачи	Регулируется следующими законодательными актами и реализуются следующими институтами	Соотношение между наднациональными и межгосударственными компетенциями при реализации задач
Общая экономическая политика	1. Установление критериев конвергенции (требования по выполнению вступили в силу за 6 лет до создания Экономического и валютного союза ЕС)	Договор о Европейском союзе, Маастрихт, 1993 г.	Исключительная компетенция Союза
	2. Выработка общих направлений экономической политики ЕС и контроль за соответствием им национальных экономических политик	Совет ЕС разрабатывает и утверждает на 3 года, а Комиссия ЕС следит за тем, чтобы проводимая отдельными странами политика отвечала целям экономического развития всего ЕС	Совместная компетенция Совета ЕС, КЕС и национальных правительств
	3. Пакт стабильности и роста. Цель — заставить страны соблюдать установленный приемлемый уровень дефицита государственного бюджета, а также государственного долга	Принят на сессии Европейского совета в Амстердаме в декабре 1997 г. Реформа 2005 г.	Исключительная компетенция государственного органа — Совета ЕС Изучив представленный национальным правительством отчет, Совет решает, есть ли нарушение. Может принять решение в пользу страны либо дать рекомендацию по устранению нарушения. При повторном нарушении возможны санкции: приостановка выпуска государственных облигаций, прекращение выдачи займов Европейским инвестиционным банком, создание беспроцентного депозита в размере до 0,5% национального ВВП и обращение его в штраф

Продолжение табл. 7

Направление деятельности ЕС	Задачи	Регулируется следующими законодательными актами и реализуются следующими институтами	Соотношение между наднациональными и межгосударственными компетенциями при реализации задач
4.	Разработка национальных программ стабилизации или конвергенции	Разрабатываются национальными правительствами, рассматриваются комиссией ЕС и утверждаются Советом ЕС. Совет может направить стране рекомендацию о внесении поправок в преддоговенный план действий. Совет и комиссия следят за исполнением программ	Совместное ведение
Единая денежно-кредитная политика ЕС	<ol style="list-style-type: none"> 1. Определение денежно-кредитной политики ЭВС 2. Установление процентных ставок 3. Управление официальными резервами ЕСЦБ 4. Санкционирование эмиссии евро (при этом выпуск денежных знаков может осуществлять ЕЦБ и национальные центральные банки) 	<p>Договор о Европейском союзе, Маастрихт, 1993 г.; Протокол об Уставе Европейской системы центральных банков и Европейского центрального банка (в редакции Лиссабонского договора от 13 декабря 2007 г.)</p> <p>Европейская система центральных банков (ЕСЦБ), которая состоит из Европейского центрального банка и национальных центральных банков всех стран ЕС</p> <p>Руководящие органы ЕЦБ – Дирекция (наднациональный орган, члены которого избираются Советом ЕС) и Совет управляющих (члены Дирекции плюс управляющие национальными банками стран зоны евро, являясь межгосударственным органом</p>	<p>Исключительная компетенция Совета управляющих</p> <p>Дирекция превращает решения Совета управляющих в инструкции национальным центральным банкам</p>

Направление деятельности ЕС	<p>Задачи</p> <p>Система ТАРГЕТ – Трансевропейская автоматизированная экспресс-система валовых расчетов в режиме реального времени. Первоначально создана для обслуживания операций между ЕЦБ и национальными центральными банками. В настоящее время используется как для проведения единой денежно-кредитной политики Евросистемы, так и для коммерческих расчетов</p>	Регулируется следующими законодательными актами и реализуются следующими институтами	Соотношение между национальными и межгосударственными компетенциями при реализации задач
Общая сельскохозяйственная политика	<p>Организация сельскохозяйственных рынков и фермерских доходов – «первая опора» (производственно-торговая) ОСП</p>	<p>Регулирование посредством системы Общей организации рынков, которая представляет собой единый для всего ЕС правовой и экономический механизм, с помощью которого регулируется рынок того или иного товара или группы товаров. В современном виде включает:</p> <ul style="list-style-type: none"> • регулирование внутренних цен на сельскохозяйственные товары и продукты их переработки; • рыночные интервенции (закупку органами ЕС произведенной продукции, формирование ее запасов, их хранение и продажу); регулирование сельскохозяйственной торговли с третьими странами <p>Финансирование через Европейский фонд сельскохозяйственных гарантий</p>	Преимущественно национальное регулирование

Продолжение табл. 7

Направление деятельности ЕС	Задачи	Регулируется следующими законодательными актами и реализуются следующими институтами	Соотношение между наднациональными и межгосударственными компетенциями при реализации задач
	<p>Вопросы комплексного развития сельских территорий, повышения уровня жизни на селе, а также уменьшения социально-экономических диспропорций между регионами ЕС (вторая – социально-структурная – опора ОСП)</p>	<p>Финансирование программ через Европейский фонд сельского развития, Европейский региональный фонд</p>	<p>Совместная компетенция КЕС и национальных государств, включая уровень местного самоуправления</p>
<p>Региональная политика</p>	<p>Направление 1 «Конвергенция» – содействие развитию территорий с низким уровнем благосостояния (ВВП в расчете на душу населения 75% и менее от среднего по ЕС уровня). Направление 2 «Конкурентоспособность» – предназначено преимущественно для относительно благополучных стран, испытывающих трудности структурного характера.</p>	<p>Путем предоставления безвозмездных субсидий из Европейского фонда регионального развития (создан в 1975 г.) и Европейского социального фонда (создан в 1960 г.) регионам ЕС. Среди внебюджетных инструментов важнейшим является Европейский инвестиционный банк (ЕИБ), который кредитует проекты социально-экономического развития с 1958 г. Вклад фондов в тот или иной проект в рамках направления 1 не может превышать 75% общих затрат, а в рамках второго направления – 50%.</p>	<p>Инициатива разработки большинства проектов принадлежит государствам-членам. Однако существуют и так называемые коммунитарные инициативы, нацеленные на поддержку трансграничного сотрудничества регионов ЕС. Решение по организации таких проектов принимает КЕС, а финансирование осуществляется из программы ИНТЕРРЕГ</p>

Продолжение табл. 7

Направление деятельности ЕС	Задачи	Регулируется следующими законодательными актами и реализуются следующими институтами	Соотношение между национальными и межгосударственными компетенциями при реализации задач
		<p>Особое место занимает Фонд сплочения, из которого финансируются лишь те государства, которые стремятся участвовать в ЭВС и имеют ВВП в расчете на душу населения менее 90% от среднего по ЕС. Финансовые ресурсы предоставляются только на программы, связанные с защитой окружающей среды и строительством трансъевропейских сетей в сферах транспорта и связи</p>	
Социальная политика		<p>Финансовые источники — Европейский социальный фонд, Европейский фонд регионального развития, Европейский фонд сельского развития</p>	<p>Преимущественно национальный уровень регулирования</p> <p>Национальный уровень охватывает установление минимальных стандартов и прав в социальной сфере. «Социальное изменение» ЕС включает также Общую сельскохозяйственную политику, деятельность структурных фондов; трудовое законодательство (гигиена и безопасность на рабочем месте, равная оплата за равный труд, социальная защита рабочих-мигрантов; обеспечение безопасности производимой продукции и защиты здоровья потребителей)</p> <p>КЕС обязана консультироваться с «социальными партнерами» (европейским профсоюзами и предпринимательскими объединениями) до вынесения законодательной инициативы, касающейся социальной политики. В то же время «социальные партнеры» имеют право инициировать собственные соглашения — т.н. европейские договоренности</p>

Продолжение табл. 7

Направление деятельности ЕС	Задачи	Регулируется следующими актами и реализуется следующими институтами	Соотношение между наднациональными и межгосударственными компетенциями при реализации задач
<p>Конкурентная политика</p>	<p>1. Регулирование сделок, нарушающих естественные условия конкуренции. Из сферы регулирования конкурентной политики исключены соглашения, регулирующие передачу технологий, о специализации, по НИОКР, правила поставок и реализации и соглашения, регулирующие торговлю автотранспортными средствами</p> <p>2. Контроль за слияниями и поглощениями. Компании обязаны заранее уведомить КЕС о предполагаемом слиянии и получить ее согласие. Комиссия рассматривает уведомление в течение одного месяца и в подавляющем большинстве случаев разрешает его. В этой сфере важную роль играет Суд ЕС, который рассматривает иски КЕС против компаний и иски компаний против Европейской комиссии</p>	<p>Общие правила антимонопольной политики заложены в учредительных договорах, имеют прямое действие, но требуют конкретизации, которая осуществляется путем издания надзешащих регламентов и директив</p> <p>Особенность законодательного процесса в сфере конкуренции: для принятия важнейших решений используется процедура консультаций, ограничивающая роль Европейского парламента, а издание иных правил передано в ведение Комиссии в рамках делегированного законодательства</p>	<p>Перенос регулирования конкуренции (за некоторыми исключениями) на наднациональный уровень, начиная с Договора о ЕОУС 1951 г.</p> <p>Разграничение компетенции в горизонтальном плане — между различными институтами Союза, и в вертикальном — между институтами Союза и органами власти государств-членов.</p> <p>Отношения, не выходящие за границы одного государства, регулируются национальным правом, а не правом ЕС. Нормы конкурентной политики ЕС также не распространяются на соглашения между предприятиями, доля которых на рынке и величина оборота небольшие</p>

Направление деятельности ЕС	Задачи	Регулируется следующими законодательными актами и реализуются следующими институтами	Соотношение между национальными и межгосударственными компетенциями при реализации задач
	<p>3. Регулирование вмешательства государства. Государственной помощью считается поддержка компаний не только со стороны государственных или местных органов власти, но и со стороны частных лиц или компаний, на деятельность которых прямо или косвенно влияют органы власти любого уровня. В качестве общего правила установлен запрет на любую правительственную помощь предпринимателям. В случае обнаружения нарушения условий честной конкуренции КЕС принимает меры не против компании, а против правительства соответствующей страны. Компанию-нарушителя могут заставить возместить незаконно полученные средства</p>	<p>Европейская комиссия занимается центральное место среди институтов ЕС при проведении антимонопольной политики, которой, в свою очередь, принадлежит первенство среди видов деятельности Комиссии. Вопросы политики в области конкуренции возложены на Генеральный директорат IV, состоящий из 8 Директоров, в том числе по направлениям деятельности (картели, государственная помощь, слияния) и отраслям экономики (промышленность, коммуникации, услуги). КЕС контролирует соблюдение правил честной конкуренции во всех государствах-членах, обеспечивает устранение возникающих нарушений и наказывает виновных, налагая административные штрафы и принимая экстренные меры для прекращения противоправных действий. КЕС имеет право наблюдать всю необходимую информацию для того, чтобы определить масштаб возникшего нарушения</p>	

Продолжение табл. 7

Направление деятельности ЕС	Задачи	Регулируется следующими актами и реализуется следующими институтами	Соотношение между наднациональными и межгосударственными компетенциями при реализации задач
		<p>В своей деятельности КЕС опирается на решения суда ЕС</p> <p>Для эффективной реализации задач конкурентной политики Евросоюз заключает дву- и многосторонние соглашения с третьими странами и участвует в деятельности международных организаций. Так, у ЕС существуют соглашения о сотрудничестве с органами, регулирующими конкуренцию, в таких странах, как США, Канада, Япония, Австралия, Швейцария и Россия. Кроме того действуют соглашения о многостороннем сотрудничестве в рамках ВТО, ОЭСР и ЮНКТАД</p>	

<p>Направление деятельности ЕС</p>	<p>Задачи</p>	<p>Регулируется следующими законодательными актами и реализуются следующими институтами</p>	<p>Соотношение между национальными и межгосударственными компетенциями при реализации задач</p>
<p>Транспортная политика</p>	<p>1. Создание трансевропейской транспортной сети 2. Перераспределение нагрузки между видами транспорта 3. Финансирование инфраструктурных проектов 4. Повышение уровня безопасности на дорогах</p>	<p>1. Проектный подход к реализации данной задачи 2. Развитие регулируемой конкуренции между видами транспорта и внедрение «интермодальности» – взаимной дополняемости различных видов транспорта 3. Финансирование за счет структурных фондов, фонда сплочения и привлекаемых кредитов ЕИБ. Организация проектов на основе государственно-частного партнерства</p>	<p>1-2. Совместное ведение Совета ЕС, КЕС и национальных государственных органов Совместное ведение КЕС и национальные государства Преимущественно национальный уровень регулирования. Деятельность КЕС сосредоточена на трех направлениях: а) поведение – вводятся более строгие правила дорожного движения, согласовываются правила выдачи водительских удостоверений, проводятся информационные кампании и совершенствуются системы обучения; б) транспортные средства – принимаются законодательные акты ЕС, регулирующие технические нормы и стандарты в отношении транспортных средств; в) улучшение качества дорог и дорожной разметки</p>

Окончание табл. 7

Направление деятельности ЕС	Задачи	Регулируется следующими законодательными актами и реализуются следующими институтами	Соотношение между наднациональными и межгосударственными компетенциями при реализации задач
<p>1963г. — Еврокомиссия впервые рекомендовала государствам-членам активизировать сотрудничество в сфере науки и техники</p> <p>1970-е гг. — выдвинуто предложение о создании единого научного пространства. Сообщество начало поощрять трансграничные научнотехнические проекты, стимулировать мобильность научных кадров, содействовать совместному использованию уникального и дорогостоящего оборудования</p> <p>1983 г. — Первая Европейская стратегическая программа исследований и разработок в области информационных технологий</p> <p>1993 г. — Задача формирования единого научно-технического пространства ЕС</p>	<p>Научно-техническая политика Евросоюза реализуется на базе трех основных принципов:</p> <ul style="list-style-type: none"> — принцип субсидиарности (ЕС берет на себя только те функции, которые не могут быть эффективно выполнены государствами-членами); — принцип дополнителности (финансирование из фондов ЕС дополняет финансирование НИОКР из национальных бюджетов и частных источников); — принцип трансграничного сотрудничества (в проектах, осуществляемых на уровне Евросоюза, обязательно участвуют исполнители из нескольких стран) <p>Основной инструмент научнотехнической политики — многолетние рамочные программы, в которых определяются главные цели научно-технической деятельности ЕС, ее приоритеты и основные направления, а также меры финансирования. Рамочные программы включают несколько специализированных, каждая из которых имеет свой бюджет и порядок реализации.</p> <p>Для финансирования передовых исследований создан Европейский исследовательский совет</p>	<p>Совместная компетенция.</p> <p>Решение об утверждении рамочной программы на уровне Совета ЕС;</p> <p>КЕС — сбор заявок на проекты по утвержденной тематике. Отбор наиболее конкурентоспособных проектов — на уровне экспертов. Победители заключают контракт с КЕС</p>	

консультативных органов, а также децентрализованных организаций. Консультативные органы выполняют вспомогательные функции либо предоставляют информацию институтам ЕС при решении ими различных вопросов политики ЕС. Важнейшими консультативными органами в настоящее время выступают Экономический и социальный комитет и Комитет регионов (п. 4 ст. 13 Договора о ЕС в редакции Лиссабонского договора 2007 г.).

Экономический и социальный комитет призван оказывать содействие Комиссии и Совету в подготовке решений по вопросам регулирования внутреннего рынка, других областей экономической и социальной политики (отношения между работником и работодателем). Важнейшая функция Комитета – представление Совету и Комиссии «консультаций» по проектам законодательных актов и иных решений Совета министров ЕС.

На Комитет регионов возложены задачи, аналогичные Экономическому и социальному комитету, но в сфере региональной политики ЕС.

Систему органов ЕС дополняют специализированные структуры, учрежденные для реализации механизмов общей политики в отдельных сферах – так называемые децентрализованные агентства Европейского союза.

Децентрализованные агентства ЕС – это вспомогательные, органы ЕС, не являющиеся институтами Союза, независимые юридические лица, действующие на основе норм европейского права и не подчиненные напрямую институтам ЕС (Совету, Парламенту, Комиссии и пр.).

Децентрализованные агентства созданы для выполнения отдельных конкретных задач в рамках реализации общих политик, иллюстрируя применение функционального подхода и, в определенной степени, проектного принципа работы. Членами агентств могут являться страны-члены ЕС, институты ЕС и другие страны – не члены ЕС (например, членами Европейского агентства по безопасности полетов являются государства ЕС, Европейская комиссия, Исландия,

Таблица 8. Система вспомогательных органов ЕС в 1957–2013 гг.

	Ключевые фонды и агентства
Римский договор (1957 г.)	<p>1. ESF — Европейский социальный фонд (1960) — программы по сокращению безработицы</p> <p>2. EAGGF — Европейский фонд ориентации и гарантий в сфере сельского хозяйства (1964) — финансирование конкретных мероприятий в сфере Общей сельскохозяйственной политики</p> <p>3. ERDF — Европейский фонд регионального развития (1975) — снижение диспропорций в региональном развитии; поддержка депрессивных и периферийных регионов</p> <p>4. CEDEFoR — Европейский центр по развитию профессионального образования (1975) — помощь Комиссии в развитии профессиональной подготовки и повышении квалификации граждан</p> <p>5. EUROFOUND — Европейский фонд улучшения условий жизни и труда (1975) — содействие планированию и созданию лучших условий жизни и работы в ЕС; сотрудничает с национальными правительствами Европейской комиссии</p>
Маастрихтский договор (1992 г.)	<p>1. COHESION FUND — Фонда сплочения (1993) — софинансирование и реализация проектов в области защиты окружающей среды и развития транспорта в отстающих странах</p> <p>2. EMCDDA — Европейский центр мониторинга наркотиков и наркоманий (1993) — сотрудничает с национальными правительствами, Европейской комиссией и Европейским парламентом</p> <p>3. FIFG — Фонд содействия рыболовству (1994) — финансирование мероприятий по повышению конкурентоспособности рыболовной промышленности</p> <p>4. EEA — Европейское агентство по окружающей среде (1994) — создание сети наблюдений за окружающей средой; регулируется Управляющим советом, состоящим из представителей правительств государств-членов, Европейской комиссии и двух экспертов, назначенных Европейским парламентом</p> <p>5. EMA — Европейское агентство лекарственных средств (1995) — по оценке лекарственных препаратов на их соответствие требованиям, изложенным в Европейской фармакопее, сотрудничает с национальными правительствами, Европейской комиссией и Европейским парламентом</p> <p>6. EU-OSHA — Европейское агентство по безопасности и гигиене труда (1996) — обмен информацией, продвижение культуры предотвращения риска, сотрудничает с Европейской комиссией</p>

	Ключевые фонды и агентства
<p>После подписания Лиссабонского договора (по состоянию на 2013 г.)</p>	<p>1. Децентрализованные Агентства Сообщества:</p> <p>1.1. ACER (Агентство по координации регуляторов в сфере энергетики);</p> <p>1.2. BEREC (Ассоциация Европейских регуляторов в сфере электронных коммуникаций);</p> <p>1.3. CPVO (Сообщество растительного разнообразия);</p> <p>1.4. EU-OSHA(Европейское агентство безопасности труда и охраны здоровья на рабочем месте);</p> <p>1.5. FRONTEX (Европейское агентство по оперативному сотрудничеству на внешних границах стран-участников ЕС);</p> <p>1.6. EU-LISA (Европейское агентство по оперативному управлению масштабируемыми ИТ-системами в сфере свободы, безопасности и правосудия);</p> <p>1.7. EASO (Европейская служба по поддержке благотворительных учреждений);</p> <p>1.8. EASA (Европейское агентство авиационной безопасности);</p> <p>1.9. EBA (Европейское банковское сообщество);</p> <p>1.10. ECDC (Европейский центр по предупреждению и контролю заболеваний);</p> <p>1.11. Cedefop (Европейский центр развития профессиональной подготовки);</p> <p>1.12. ESHA (Европейское химическое агентство);</p> <p>1.13. EEA (Европейское агентство по охране окружающей среды);</p> <p>1.14. EFSA(Европейское агентство по вопросам безопасности продуктов питания);</p> <p>1.15. EUROFOUND (Европейский фонд улучшения качества жизни и условий труда);</p> <p>1.16. GSA (Европейское агентство по спутниковым и навигационным системам);</p> <p>1.17. EIGE (Европейский институт тендерного равенства);</p> <p>1.18. ЕIOPA (Европейская служба социального и пенсионного обеспечения);</p> <p>1.19. EMSA (Европейское агентство безопасности морского сообщения);</p> <p>1.20. EMA (Европейское агентство по медицине);</p> <p>1.21. EMCDDA (Европейский мониторинговый центр по наркотикам и наркотической зависимости);</p> <p>1.22. ENISA (Европейский полицейский коллаж);</p> <p>1.23. CEPOL (Европейский полицейский коллаж);</p> <p>1.24. EUROPOL (Европейская полицейская служба);</p> <p>1.25. ERA (Европейское железнодорожное агентство);</p> <p>1.26. ESMA (Европейское железнодорожное агентство по безопасности и рынкам);</p> <p>1.27. ETF (Европейский тренировочный фонд);</p> <p>1.28. FRA (Европейское управление по защите основных прав);</p> <p>1.29. OHIM (Служба по гармонизации внутреннего рынка);</p> <p>1.30. EUROJUST (Европейский отдел судебного сотрудничества);</p> <p>1.31. CdI (Центр переводов для нужд органов ЕС)</p>

Окончание табл. 8

	Ключевые фонды и агентства
	<p>2. Агентства в сфере общей внешней политики и политики безопасности:</p> <p>2.1.EDA (Европейское оборонное агентство);</p> <p>2.2. EUISS (Институт Европейского союза по исследованию безопасности);</p> <p>2.3.EUSC (Спутниковый центр Европейского союза);</p> <p>3.Исполнительные агентства: (привязаны к Комиссии) (С 2003 г.)</p> <p>3.1. EACEA (Исполнительное агентство по образованию, культуре и аудиовизуальным средствам);</p> <p>3.2. ERCEA (Европейский исполнительный совет по исследованиям);</p> <p>3.3. EACI (Исполнительное агентство по конкурентоспособности и инновациям);</p> <p>3.4. EANC (Исполнительное агентство по здравоохранению и защите потребителей);</p> <p>3.5. REA (Исполнительное агентство по исследованиям);</p> <p>3.6. TEN-T EA (Исполнительное агентство по европейской транспортной сети)</p>

Лихтенштейн, Норвегия и Швейцария). В настоящее время насчитывается более 30 децентрализованных агентств ЕС, расположенных в различных странах (см. табл. 5).

На протяжении многих лет децентрализованные агентства создавались, исходя из необходимости решения конкретных задач, стоящих на повестке дня, в силу чего условия их функционирования существенно различались. Данная ситуация была исправлена в 2012 г. посредством внедрения всеобъемлющего набора основополагающих принципов — «общего подхода», способствующего повышению эффективности агентств⁷.

Эволюция системы децентрализованных и вспомогательных органов ЕС отражена в табл. 8.

Развитие европейской интеграции от этапа создания европейских сообществ до их превращения в современный Европейский союз происходило, во-первых, путем **передачи все большего числа функций управления на наднациональный уровень** (углубление интеграции) и, во-вторых, за счет **увеличения числа участников** (расширение интеграции).

7. http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/index_en.htm.

Глава 3

НАЦИОНАЛЬНЫЕ И НАДНАЦИОНАЛЬНЫЕ КОМПЕТЕНЦИИ В ПРОЦЕССЕ РАСШИРЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА НА ВОСТОК

Сближение ЕС со странами Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ)

Количество стран, участвующих в Европейском союзе, в результате шести последовательных расширений выросло с начальных шести до сегодняшних двадцати восьми. Еще пять стран в настоящее время имеют статус кандидатов на присоединение.

Первоначально процесс расширения касался только капиталистических стран Западной Европы: в 1973 г. к шести странам-основателям Европейских сообществ (Бельгия, Германия, Италия, Люксембург, Нидерланды и Франция) присоединились Дания, Ирландия и Великобритания, в 1981 г. — Греция, в 1986 г. — Испания и Португалия, в 1995 г. — Австрия, Финляндия и Швеция. Однако после кардинальных изменений, произошедших в СССР и странах ЦВЕ в конце 1980-х — начале 1990-х гг., повестка расширения стала актуальной и для этой части континента. Хотя ЕС в течение ряда лет после краха коммунистических режимов в Европе не оглашал ясной позиции по вопросу вступления в него стран ЦВЕ, реальные действия были направлены именно на это.

Впервые о необходимости установления более тесных связей со странами ЦВЕ заговорили на сессии Европейского совета на острове Родео в 1988 г. и на Парижском саммите «Большой семерки» (G-7) в 1989 г. Европейская комиссия взяла на себя

функции координатора помощи странам региона. Эта помощь была структурирована в рамках программы помощи реструктуризации экономики Венгрии и Польши — PHARE (от *англ.* Poland and Hungary Assistance for the Restructuring of the Economy), изначально предназначенной только для Венгрии и Польши, но позже распространенной и на другие страны ЦВЕ.

На сессии Европейского совета в Страсбурге в декабре 1989 г. Франция внесла предложение о создании Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), которое было поддержано не только Сообществом, но также США, Японией и другими государствами ОЭСР.

Одновременно Сообщество приступило к либерализации импорта, вначале из Венгрии и Польши, а затем из Болгарии, Чехословакии и Румынии, доведя его до уровня льготного режима в рамках общей системы преференций, который обеспечивал беспошлинный ввоз основной части промышленной продукции.

Этап расширения зоны европейской интеграции на Восток начался после того, как в августе 1990 г. Европейский совет одобрил предложение Великобритании об ассоциации между ЕЭС и странами ЦВЕ¹. Двусторонние соглашения об ассоциации, заключенные ЕС с 10 странами ЦВЕ в 1990-х гг. и получившие название Европейских соглашений (Europe Agreements), *создали институциональную основу* для постепенной экономической и политической интеграции между этой группой стран и ЕС. Первыми такие соглашения подписали в 1990 г. Венгрия, Польша и Чехословакия, в 1992 г.

1. Положение о соглашениях об ассоциации было включено в Договор об учреждении ЕЭС 1957 г. (Римский договор). Ст. 238 Договора гласит: «Сообщество может заключить с третьим государством, союзом государств или международной организацией соглашение об ассоциации, которое предусматривает взаимные права и обязательства, совместные действия и особые процедуры». Правовая база для заключения соглашений об ассоциации, создающих рамки для сотрудничества между ЕС и не входящими в него странами, была создана Ст. 217 Договора о функционировании Европейского союза. Области сотрудничества обычно затрагивают развитие политических, торговых, социальных, культурных связей и укрепление безопасности. Каждое соглашение об ассоциации должно быть ратифицировано ассоциированной страной и всеми государствами-членами ЕС. Первыми государствами, заключившими соглашения об ассоциации с Сообществом, были Греция и Турция в 1960 г.

соглашения были заключены с Румынией и Болгарией, в 1993 г. — с Чешской Республикой и Словакией (в связи с распадом Чехословакии), в 2005 г. — с Латвией, Литвой и Эстонией, в 1996 г. — со Словенией.

Европейские соглашения, нацеленные на достижение странами ЦВЕ членства в ЕС, регулировали политические и экономические отношения между ними, включая порядок введения режима свободной торговли, устанавливали механизмы поддержания постоянного диалога между сторонами, обеспечивали более широкий доступ стран ЦВЕ к информации о процессе принятия решений в ЕС, определяли механизмы оказания ЕС технической и финансовой помощи реформам в ассоциированных странах.

На период, предшествовавший вступлению в силу Европейских соглашений, с первыми подписавшими их шестью странами (Польша, Венгрия, Чехия, Словакия, Румыния, Болгария) ЕС заключил Временные соглашения, а с остальными четырьмя (Эстония, Латвия, Литва, Словения) — Соглашения о свободной торговле. После вступления в силу Европейских соглашений действие данных соглашений прекратилось.

Необходимость этапа ассоциации с ЕС была обусловлена несоответствием стран ЦВЕ требованиям к кандидатам в члены ЕС и потребностью длительной подготовки к переговорам о вступлении. Условием ЕС для заключения Европейских соглашений было обязательство проведения странами ЦВЕ политических, экономических, торговых, судебных реформ и соблюдение в них прав человека. В обмен на это страны могли получить беспоплатный доступ к некоторым или всем рынкам ЕС, а также финансовую и техническую помощь. Программа PHARE с 1992 г. была интегрирована в структуру Европейских соглашений и превращена в основной финансовый инструмент подготовки стран ЦВЕ к вступлению в ЕС. Ее главными задачами стали помощь в адаптации национальных законов к законодательству ЕС и финансирование инвестиционных проектов на территории стран-претендентов на членство (до 70% бюджета программы).

Все соглашения об ассоциации между ЕС и государствами ЦВЕ имели одинаковую структуру и включали положения о политическом сотрудничестве, свободном движении товаров, услуг и капиталов, экономическом, финансовом и культурном сотрудничестве. Соглашения устанавливали переходный период продолжительностью до 10 лет, в течение которого создается зона свободной торговли промышленными товарами. Они базировались на принципах наибольшего благоприятствования, поэтапной либерализации, временных уступок в пользу ассоциированных членов (так называемая «асимметрия»). Для торговли промышленными товарами предусматривалась немедленная отмена всех количественных ограничений и мер, имеющих эквивалентный эффект, а в течение пяти лет — всех таможенных пошлин. В отношении либерализации торговли товарами «чувствительных» отраслей — такими как текстиль, сельскохозяйственные продукты, уголь и сталь — в Европейские соглашения были включены особые положения. Так, ЕС в январе 1997 г. снял импортные пошлины на товары текстильной промышленности, ввозимые из стран ЦВЕ, а в январе 1998 г. отменил все количественные ограничения на их импорт. Страны ЦВЕ в свою очередь снижали импортные пошлины на текстильные изделия из государств ЕС постепенно, вплоть до января 2000 г. Принцип постепенности был предусмотрен также для либерализации взаимной торговли продукцией сельского хозяйства и рыболовства, при этом январь 2002 г. был установлен в качестве срока отмены всех тарифов и количественных ограничений.

Хотя страны ЦВЕ снижали свои торговые барьеры медленнее, чем ЕС, к январю 2000 г. экспорт практически всех промышленных товаров из стран ЕС в страны ЦВЕ осуществлялся беспошлинно. Исключение было сделано для Польши по определенным товарам автомобильной промышленности, тарифы на которые было разрешено снижать постепенно и в течение длительного времени, и для Венгрии — в отношении продукции сталелитейной промышленности.

В результате выполнения Европейских соглашений страны ЦВЕ были интегрированы в крупнейший в мире рынок. Кроме того, они восприняли общие внешние тарифы ЕС, которые нередко были ниже, чем их прежние импортные тарифы на товары из стран, не входящих в ЕС и не присоединившихся к Центральноевропейскому соглашению о свободной торговле, которое можно рассматривать как дополнение к Европейским соглашениям².

Важной составной частью Европейских соглашений был политический диалог, подразумевающий регулярные контакты на уровне правительств, парламентов, политических партий и других заинтересованных политических структур с целью предварительного разрешения спорных вопросов интеграции. С 2002 г. представители стран-кандидатов стали принимать участие в заседаниях Европейского совета и Европейского конвента.

В случае с государствами Западных Балкан Европейский союз, чтобы не вступать в противоречие с обстоятельствами, открыл специальный интеграционный процесс – Процесс стабилизации и ассоциации. Его частью стали Соглашения о стабилизации и ассоциации, заключенные в 2000-х гг. с Македонией, Хорватией, Боснией и Герцеговиной, Албанией, Черногорией и Сербией. Они схожи с Европейскими соглаше-

-
2. Снижение барьеров на пути торговли стран ЦВЕ с ЕС, осуществлявшееся в соответствии с Европейскими соглашениями, не распространялось на торговлю между самими этими странами. В декабре 1992 г. Венгрия, Польша, Словакия и Чехия по просьбе ЕС подписали Центральноевропейское соглашение о свободной торговле (ЦЕССТ, *англ.* CEFTA), которое вступило в силу 1 марта 1993 г. Целью соглашения было укрепление подорванных из-за роспуска СЭВ внутрирегиональных торговых связей, учитывая проблематичность быстрой переориентации торговых потоков на Запад. Впоследствии возможность присоединения к ЦЕССТ была предоставлена другим странам ЦВЕ при условии их соответствия трем основным требованиям: 1) наличие торгового договора с ЕС или статус его ассоциированного члена; 2) членство в ВТО / ГАТТ; 3) наличие двусторонних договоров о свободной торговле с каждой из стран – участниц Соглашения. С 1 января 1996 г. очередной стороной соглашения стала Словения, с 1 июля 1997 г. – Румыния, с 1 января 1999 г. – Болгария. В число задач блока вошли, наряду со стимулированием развития торгово-экономических связей, научно-техническое и кооперационное сотрудничество с перспективой создания к 2002 г. зоны свободной торговли. В то же время внутрирегиональная интеграция рассматривалась не как самоцель, а как промежуточный этап вступления в ЕС.

ниями, подписанными со странами Центральной и Восточной Европы в 1990-х гг.

Нормативная база интеграции. Согласно ст. 49 и ст. 6 (1) Договора о ЕС любое европейское государство, которое соблюдает общие принципы ЕС (свободы, демократии, уважения прав и основных свобод человека, верховенства закона), может подать заявку на вступление в Союз. В определении того, является ли страна «европейской», решающее значение имеет не географический аргумент, а политическая оценка Европейской комиссии и, что более важно, Европейского совета³.

В отношении возможности вступления в ЕС стран ЦВЕ его политические органы в течение нескольких лет после краха мировой социалистической системы не выражали ясно своей позиции, несмотря на принадлежность этих стран к Европе и их статус ассоциированных членов ЕС. Только на заседании в Копенгагене в июне 1993 г. Европейский совет принял политическое решение о том, что ассоциированные страны ЦВЕ при наличии волеизъявления с их стороны могут стать членами ЕС. При этом высший политический орган ЕС установил политические, экономические и юридические условия, которым должны удовлетворять страны-кандидаты для вступления в ЕС. Этими условиями, получившими название «Копенгагенские критерии», были объявлены:

- в политической сфере: стабильность институтов, гарантирующих демократию, верховенство закона, соблюдение прав человека, уважение и защиту национальных меньшинств;
- в экономической сфере: наличие функционирующей рыночной экономики, а также способность справ-

3. Так, Кипр, который географически относится к Азии, но имеет тесные исторические, культурные и политические связи со странами Европы, в 2004 г. был принят в ЕС. Заявка на вступление в ЕС, поданная в 1987 г. Турцией, территория которой, включая столицу Анкару, расположена почти полностью в Азии и лишь на 3% в Европе, также была принята к рассмотрению, в 2000 г. Турция получила статус кандидата, а с 2005 г. начала официальные переговоры по вступлению. В то же время заявка Марокко, поданная в том же 1987 г., была отклонена с указанием на невозможность вступления в ЕС неевропейских государств.

ляться с конкурентным давлением и рыночными силами в рамках Союза;

- в области институтов и законодательства: способность страны-кандидата взять на себя связанные с членством в ЕС обязательства, включая приверженность целям политического, экономического и валютного союза.

В соответствии с этими требованиями ЕС предполагал выполнение дополнительного условия, формально не прописанного в Копенгагенских критериях: способность имплементировать т.н. *acquis communautaire*⁴ – совокупность накопленных за всю историю европейской интеграции положений, принципов и политических целей договоров ЕС; юридических норм, принятых в соответствии с договорами ЕС, решений Суда ЕС и других его судебных органов (прецедентное право); деклараций и резолюций ЕС; документов ЕС в рамках общей внешней политики и политики безопасности; международных соглашений, заключенных ЕС, а также соглашений между государствами-членами в пределах сферы деятельности ЕС. Страны-кандидаты обязаны были до вступления в ЕС принять и отразить *acquis* в национальных законах, а также обеспечить эффективное исполнение измененного национального законодательства через соответствующие административные и судебные структуры⁵.

Решения Копенгагенского саммита ЕС 1993 г. послужили для государств ЦВЕ сигналом к подаче официальных заявок на вступление. Венгрия и Польша подали их в 1994 г., Румыния, Словакия, Латвия, Эстония, Литва и Болгария – в 1995 г., Чехия и Словения – в 1996 г. (Позже такие заявки подали также почти все страны Западных Балкан: Хорватия – в 2003 г., Македония – в 2004 г., Черногория – в 2008 г., Албания и Сербия – в 2009 г.)

4. Буквальный перевод с франц. – «достижения Сообщества»; по Маастрихтскому соглашению – свод законов и нормативных актов, обязательных для исполнения странами – членами ЕС.

5. Важно отметить, что в 1993 г., когда были приняты Копенгагенские критерии, механизм обеспечения соответствия им стран, уже являвшихся членами ЕС, отсутствовал.

Подача заявок стала формальным подтверждением того, что отношения между ЕС и странами ЦВЕ вступили в новую фазу. Начался период активной подготовки стран к членству в ЕС. Конкретная стратегия этой подготовки с набором краткосрочных и долгосрочных мер была принята на заседании Европейского совета в Эссене в 1994 г.

В 2005 г. Совет ЕС на уровне министров экономики и финансов (Экофин) утвердил разработанную Еврокомиссией Белую книгу «Подготовка ассоциированных стран Центральной и Восточной Европы к интеграции во внутренний рынок Союза». Этот документ стал «дорожной картой», направившей ранее во многом импровизированные постсоциалистические реформы в странах ЦВЕ в русло адаптации национального законодательства и экономических систем к нормам Общего рынка. Любые шаги в области реформ с тех пор жестко регламентировались ЕС. Приложение, более объемное, чем основная часть книги, охватывало 23 сектора экономики и общественной жизни, начиная от движения капитала и кончая защитой прав потребителей. В книге был приведен перечень всех законодательных актов ЕС, к которым должно быть адаптировано национальное законодательство страны-претендента на вступление с тем, чтобы она смогла участвовать в едином рынке Союза, а также порядок их принятия. Давались рекомендации относительно того, какие административные и технические структуры необходимы для гарантий эффективного выполнения законодательства и осуществления надзора; перечислялись направления и формы технической поддержки, оказываемой ЕС в целях сближения законодательства стран ЦВЕ с правовой системой ЕС.

В рамках программы подготовки к вступлению в ЕС страны-претенденты должны были ежегодно представлять в Брюссель отчеты о результатах работы по адаптации своей экономики и законодательной системы к нормам ЕС. Европейская комиссия начиная с 1997 г. регулярно оценивала прогресс каждой из стран-кандидатов в отношении соответствия Копенгагенским критериям и публиковала соответ-

ствующие доклады, в которых по результатам оценки давала странам задания.

В этот период начался перевод на западные нормы систем стандартизации, который производился через экологические, санитарные и коммуникационные программы ЕС. Однако в докладах Европейской комиссии отмечалось, что только Венгрия и Чехия успешно продвинулись вперед в принятии рамочных установок ЕС, касающихся технических стандартов и сертификации. Медленно внедрялись в странах ЦВЕ также экологические и социальные стандарты. Критике подверглись их энергетические программы, базировавшиеся на использовании атомных электростанций советского производства. Тем не менее, в некоторых вопросах отмечался прогресс. Закрывались предприятия пищевой отрасли, не соответствовавшие санитарным стандартам ЕС, промышленные предприятия, нарушавшие принятые в ЕС нормы выброса в атмосферу. Постепенно заменялся авиапарк, городской транспорт, военная техника и т. п. Активизировалось проведение рыночных реформ, в наиболее продвинутых странах пересматривались условия приватизации и предпринимательской деятельности для иностранцев (в частности, при покупке земли и при вывозе капиталов).

Официальное решение о начале переговоров о вступлении ассоциированных стран ЦВЕ в ЕС было принято Европейским советом на заседании в Мадриде в декабре 1995 г. В течение 1997 г. Европейская комиссия и 11 стран-кандидатов (10 стран ЦВЕ и Кипр) согласовывали условия и сроки начала переговоров. По результатам анализа разосланных Европейской комиссией анкет, включавших более 150 страниц и около 1 000 вопросов, было решено разделить страны на две группы: тех, которые ближе других подошли к выполнению Копенгагенских критериев, и государства второго эшелона.

На заседании Европейского совета в Люксембурге в декабре 1997 г., вошедшем в историю под названием «саммит расширения», была оглашена пятерка стран ЦВЕ — кандидатов на вступление «первой очереди», в которую попали Венгрия, Польша, Чехия, Словения и Эстония. 31 марта 1998 г. с

этими странами, а также с Кипром, были начаты переговоры. Остальным пяти ассоциированным странам ЦВЕ была предложена особая программа партнерства, и перспективы их вступления в ЕС были поставлены в зависимость от успехов реформирования. Однако очевидно, что при разделении стран на лидеров и аутсайдеров не последнюю роль играли политические мотивы. По целому ряду показателей «отвергнутые» выглядели не только не хуже, но в ряде случаев даже лучше приглашенных к ведению переговоров.

Вскоре ЕС отказался от дифференцированного подхода к ассоциированным странам ЦВЕ. На заседании Европейского совета в Хельсинки в декабре 1999 г. было решено начать переговоры по вступлению в ЕС с оставшейся пятеркой — Словакией, Латвией, Литвой, Болгарией и Румынией, а также с Мальтой. Переговоры со странами «второй очереди» или «хельсинской группой» были официально открыты 15 февраля 2000 г.

В течение переговоров с каждой страной-кандидатом она регулярно проверялась на предмет соответствия Копенгагенским критериям. На основе результатов проверок принимались решения относительно того, возможно ли вступление, и если нет, то какие действия должны быть еще предприняты.

Принятый в декабре 2000 г. на заседании Европейского совета в Ницце и подписанный 26 февраля 2001 г. Ниццкий договор подтвердил волю глав государств-членов к расширению ЕС на восток и внес определенность в сроки его фактического начала. Было решено, что переговоры о вступлении наиболее готовых стран-кандидатов должны быть завершены до конца 2002 г., а ратификация договора об их вступлении — до лета 2004 г. Более того, в Договор о ЕС были внесены изменения, определившие численность депутатов от будущих новых стран-членов ЕС в ЕП и количество голосов, которыми эти страны будут располагать в руководящих органах будущего расширенного ЕС. Тем самым была зафиксирована необратимость процесса их вступления в Союз.

Механизмы наднационального регулирования и их применение в практике расширения ЕС

В практике ЕС используются три категории механизмов наднационального регулирования: 1) основанные на принуждении к соблюдению (compliance) правовых норм ЕС; 2) основанные на конкуренции; 3) коммуникации⁶. Каждая из этих категорий механизмов применяется в различных институциональных условиях и опирается на разные виды требований или стимулов адаптации политики и институтов государств-членов или стран-кандидатов к направлениям развития ЕС.

1. Механизмы соблюдения. Регулирование, основанное на принуждении к соблюдению (compliance) правовых норм, следует из наличия общих и имеющих обязательный характер для всех стран ЕС законодательных норм права, которые должны быть перенесены в национальное законодательство, что оставляет национальной бюрократии мало пространства для маневра. Такое регулирование обычно нацелено на формирование стабильной среды для участников Общего рынка ЕС (так называемая позитивная интеграция). Меры этого регулирования налагают на национальных акторов определенные ограничения — например, по нормам охраны труда, защиты потребителей, охраны окружающей среды и т.п. Неисполнение этих норм странами-членами не только влечет за собой давление со стороны Еврокомиссии, но и способно привести к применению санкций со стороны ЕС.

Данная категория норм оказывает весьма существенное влияние на национальные институциональные системы, их организацию и практику функционирования. Так, для исполнения этих норм может оказаться необходимой организация новых регулирующих органов или инстанций, централизация регулятивных процедур или создание структур горизонталь-

6. Bauer M. W., Knill C., Pitschel D. Differential Europeanization in Eastern Europe: The Impact of Diverse EU Regulatory Governance Patterns // Journal of European Integration. 2007. Vol. 29. No. 4. Pp. 405–423.

ной координации. Вместе с тем, при исполнении таких норм страны стремятся по возможности минимизировать затраты на адаптацию. Хотя они и обязаны строго соблюдать положения *acquis*, за ними, как правило, сохраняется свобода выбора того, каким образом имплементировать эти нормы в национальную систему.

Страны-кандидаты находятся в плане соблюдения норм обязательного характера в том же положении, что и страны-члены. Это особенно важно, учитывая, что ЕС требует от них соблюдения всего массива *acquis* в качестве предварительного условия вступления в ЕС. В случае его несоблюдения (или неполного соблюдения) вступление может быть отсрочено либо в нем может быть вообще отказано. Поэтому администрации стран-кандидатов всячески демонстрируют свою готовность к выполнению этих норм, даже если для этого надо идти на непопулярные шаги. Однако реальный «имплементационный потенциал» стран-кандидатов в конечном счете зависит от бюрократической эффективности национальных администраций⁷. Именно поэтому в ходе переговоров о вступлении Еврокомиссия уделяет большое внимание вопросам создания и укрепления административного потенциала, необходимого для выполнения *acquis*.

Реакция стран на требования соблюдения *acquis* может изменяться в зависимости от их текущего статуса и ситуации на переговорах с ЕС. Если на их начальной фазе страны, как правило, всеми силами демонстрировали свою готовность к выполнению даже наиболее тяжелых норм, то по мере прогресса на переговорах национальные администрации иногда начинали проявлять признаки сопротивления имплементации отдельных *acquis*, особенно если их выполнение было сопряжено со значительными издержками⁸. Нечто подобное

7. Hille P., Knill C. "It's the Bureaucracy, Stupid": The Implementation of the Acquis Communautaire in EU Candidate Countries 1999–2003 // *European Union Politics*. 2006. Vol. 7. No. 4. Pp. 531–552.

8. Schimmelfennig F., Sedelmeier U. Conclusions: The Impact of the EU on the Accession Countries // F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier (eds). *The Europeanisation of Central and Eastern Europe*. Ithaca, Cornell University Press, 2005. Pp. 210–228.

можно было наблюдать в Болгарии и Румынии. За год до срока принятия ЕС окончательного решения о предоставлении этим двум странам статуса полноправных членом мониторинг, проведенный Еврокомиссией, выявил недостаточность их усилий по реформированию судебной системы и борьбе с коррупцией.

Тем не менее ожидаемые выгоды от членства в ЕС служили основными факторами, определяющими реакцию стран-кандидатов на нормативные требования ЕС. Эти факторы, как правило, перевешивали проблемы, связанные с потенциальными издержками на адаптацию, а также стремление бюрократии сохранить действующие институты и структуры.⁹ Примером может служить принятие Польшей и Чехией законодательства ЕС в области гендерного равенства. До начала подготовки к вступлению эти вопросы занимали крайне незначительное место в их внутренней политике. Однако когда Еврокомиссия дала понять, что адаптация чешского и польского законодательства к выполнению требований восьми директив по этим вопросам является необходимым условием вступления, обе страны в течение нескольких лет полностью выполнили требования ЕС в отношении равенства полов. Более того, они адаптировали к стандартам ЕС свои подзаконные акты в сфере социальной политики (по охране труда и здоровья работников, по социальной защите граждан и др.), несмотря на высокие адаптационные издержки.¹⁰ Таких примеров можно привести множество.

Таким образом, можно констатировать, что механизмы общеевропейского регулирования, основанные на понуждении стран-кандидатов к соблюдению *acquis*, оказались способны существенно стимулировать процессы политической и институциональной адаптации в странах-кандидатах.¹¹

9. Ibid.

10. Anderson L.S. European Union Gender Regulations in the East: The Czech and Polish Accession Process // East European Politics and Societies. 2006. Vol. 20.No. 1. Pp. 101–125.

11. Bauer M.W., Knill C., Pitschel D. Op. cit.

2. Механизмы конкуренции. Механизмы общеевропейского регулирования, в которых выполнение требований ЕС основано на конкуренции между национальными административными системами, призваны обеспечить эффективное функционирование Общего рынка посредством постепенного ослабления факторов, деформирующих конкуренцию, таких, как национальные регулятивные барьеры (так называемая негативная интеграция). От стран в данном случае требуется обеспечить достижение определенных количественных показателей (например, квот на прямые иностранные инвестиции) для повышения конкурентоспособности.

Регулятивные механизмы, основанные на конкуренции, лишь отчасти обязательны для стран-членов. Они, как правило, ограничены формулированием обязательных к соблюдению «правил игры», но не содержат конкретных рецептов или моделей, каким образом страны должны адаптировать свои институциональные структуры, оставляя им свободу действий в методах достижения общих целей.¹² Институциональные преобразования в данном случае стимулируются стремлением повысить функциональную эффективность институциональных механизмов стран-членов относительно других участников Общего рынка. Именно национальные регулятивные механизмы во многом определяют степень конкурентоспособности отдельных стран на Общем рынке. Примером может служить воздействие различий в системах налогообложения стран-членов как на их собственное экономическое развитие, так и на движение капитала внутри ЕС.

Степень воздействия «конкурентных» механизмов ЕС на изменения в странах-кандидатах определялась, во-первых, возможностями ЕС обеспечить выполнение таких норм в этих странах и, во-вторых, степенью заинтересованности страны-кандидата в участии в Общем рынке и ожидаемыми выгодами от такого участия. Стремясь улучшить свои конку-

12. Knill C., Lehmkuhl D. The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanisation Mechanisms // European Journal of Political Research. 2002. Vol. 41. No. 2. Pp. 255–280.

рентные позиции на Общем рынке (к которому страны ЦВЕ получили доступ задолго до вступления в ЕС), страны-кандидаты нередко использовали с выгодой свой «кандидатский» статус. Приняв условия, установленные *acquis*, они обязались в конечном счете ввести меры регулирования рынка, принятые Сообществом. Однако у стран-кандидатов сохранялся выбор относительно сроков и конкретных способов введения таких мер. Поэтому на переговорах с ЕС они стремились согласовать возможно более длительные переходные периоды для более «затратных» мероприятий, что позволяло сосредоточить усилия на принятии норм, приоритетных для ЕС, либо норм, наиболее выгодных для них самих.

Примером может служить реализация структурной политики ЕС и, в частности, введение статистической номенклатуры территориальных единиц (NUTS II). Все страны-участницы пятого расширения ЕС ввели NUTS II непосредственно после вступления, что объяснялось ожиданием поступления масштабной помощи от ЕС в рамках структурной политики¹³. Другой пример – обязательства стран-кандидатов обеспечить свободное передвижение лиц, также содержащие «конкурентные» механизмы. Страны приняли соответствующие нормы в полном объеме и без малейших задержек – прежде всего потому, что они соответствовали их заинтересованности в обеспечении свободного передвижения собственных граждан в рамках ЕС¹⁴. В то же время имплементация менее выгодных норм, или норм, имеющих для стран-кандидатов второстепенное значение, могла ими откладываться.

Таким образом, наднациональные механизмы ЕС, основанные на конкуренции, также способны стимулировать постепенные изменения в странах-кандидатах в среднесрочной перспективе.

13. *Ferry M., McMaster I.* Implementing Structural Funds in Polish and Czech Regions. *Convergence, Variation, Empowerment? // Regional and Federal Studies.* 2005. Vol. 15. No. 1. Pp. 19–39.

14. *Grabbe H.* The EU's Transformative Power. *Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe* Houndmills: Palgrave, 2006.

3. Механизмы коммуникации. Третья категория механизмов регулирования относится к коммуникациям между национальными регулирующими органами, которые объединены в те или иные правовые или институциональные сетевые организации ЕС. Используя этот метод, ЕС стремится стимулировать обмен информацией и наилучшими практиками между национальными директивными органами, а также способствовать распространению инновационных форм и моделей решения проблем, которые могли бы быть интегрированы в регулятивные системы стран-членов.

Коммуникативный метод регулирования предоставляет национальным акторам максимальную свободу в плане интерпретации предложений, исходящих от ЕС, и соответствующей их адаптации к национальным условиям. Таким образом, подходы и методы, с успехом примененные в одних странах, распространяются на другие страны посредством передачи успешного опыта, а не конкурентного отбора. Цель применения коммуникативного регулирования – обеспечить и повысить легитимность отдельных институциональных моделей в рамках единой Европы. Национальные акторы стремятся продемонстрировать, что они принимали участие в разработке широко и успешно используемой модели или, как минимум, используют ее в национальной практике¹⁵.

Через посредство переговоров о вступлении страны-кандидаты были тесно увязаны с европейскими сетевыми структурами. В силу «кандидатского» статуса Еврокомиссия регулярно требовала от них анализировать и легитимизировать применявшиеся подходы и модели управления, одновременно устанавливая критерии и демонстрируя образцы наилучшей практики в различных сферах регулирования. Соответственно, косвенное давление со стороны ЕС адаптировать национальные подходы и практики к принятым на общеевропейском уровне было весьма ощутимым.

15. Bauer M.W., Knill C., Pitschel D. *Op. cit.*

Пример довольно успешного применения коммуникативного метода во взаимодействии со странами-кандидатами – инициированные ЕС проекты партнерства (Twinning), в рамках которых сотрудничают публичные администрации стран-членов и стран-бенефициаров (кандидатов или стран, охваченных Европейской политикой соседства). В рамках таких проектов происходит обмен наилучшими практиками, сложившимися в странах ЕС, а также стимулируется долгосрочное сотрудничество между их администрациями. Все проекты партнерства организуются на основе целевых задач и критериев (benchmarks), согласованных между партнерами. Один из наиболее активных участников таких проектов – Германское федеральное агентство по охране окружающей среды, которое с 1998 по 2012 г. участвовало в 79 проектах партнерства в Болгарии, Эстонии, Литве, Польше, Румынии, Сербии, Словакии, Чехии, Венгрии и Турции, содействуя формированию в этих странах современных и эффективных административных структур¹⁶.

Вместе с тем, другой пример свидетельствует о том, что «мягкий» подход, используемый ЕС, может иметь и весьма ограниченную эффективность. Уже после расширения ЕС в 2004 г. Еврокомиссия предприняла попытку внедрить общие стандарты в области условий труда на предприятиях, не охватываемых *acquis*, посредством «мягкого права». Такая попытка потерпела неудачу из-за недостаточной внутренней и внешней поддержки, слабости профсоюзного движения и других факторов¹⁷.

Можно заключить, что механизмы регулирования в ЕС, основанные на коммуникативном подходе, также способны стимулировать институциональные изменения в странах-кандидатах, но с меньшей вероятностью успеха и на более продолжительном временном горизонте.

16. Twinning-Projekte Europäische Union. (<http://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/kooperation-in-mittel-osteuropa-dem-kaucasus/twinning-instrument-der-eu>).

17. Woolfson C. Working Environment and 'Soft Law' in the Post-Communist New Member States // Journal of Common Market Studies. 2006. Vol. 44. No. 1. Pp. 195–215.

Имплементация нормативных требований наднациональных органов ЕС странами ЦВЕ в процессе переговоров о вступлении

На всех этапах расширения ЕС вступавшие в него страны, присоединяясь к договорам, ограничивали свой суверенитет в обмен на представительство в институтах союза, действующих в общих интересах. Однако первые четыре расширения не требовали от его участников глубоких системных преобразований, поскольку в союз демократических государств с развитым рынком органично вливались страны, развивавшиеся на основе западноевропейской общественно-экономической модели и принадлежавшие к западноевропейской системе безопасности. Пятое и шестое расширения ЕС принципиально отличались от предыдущих в качественном отношении. На этот раз в интеграционный процесс впервые включились бывшие социалистические страны (кроме Кипра и Мальты), находившиеся в процессе перехода от авторитаризма к парламентской демократии и правовому государству, от плановой государственной экономики к рыночной. Выполнение условий присоединения и обязательств, накладываемых полноправным членством в ЕС, были сопряжены в этих странах с глубоким реформированием социально-экономических систем, изменениями во внутренней и внешней политике и внешнеэкономических отношениях, трансформацией общественного сознания. Существовавшая в ЕС нормативная база вряд ли представляла собой оптимальные институциональные рамки для стран ЦВЕ, учитывая большой разрыв между уровнем их развития и стран – членов ЕС. Принятие и имплементация правовых норм ЕС порой оборачивались для них источником серьезных структурных, экономических, социальных и других проблем.

Другой аспект вопроса заключался в том, что расширение за счет большого числа государств, обладающих значительной спецификой, существенно отставших по уровню экономического развития и различающихся по многим

параметрам между собой, порождало целый ряд проблем для самого ЕС¹⁸.

Эти обстоятельства сделали процесс переговоров о вступления стран ЦВЕ в ЕС более сложным, чем это было, когда в него вступали западноевропейские государства. Странам-кандидатам пришлось тщательно изучить весь действовавший на то время массив *acquis* (включавший порядка 80 тыс. страниц) под углом зрения того, какие из правовых норм ЕС подлежали немедленному применению, какие могли быть отодвинуты до вступления в ЕС, а какие требовали для своего введения переходного периода уже после достижения полного членства, о чем нужно было договариваться со странами-членами.

Для целей переговоров со странами-кандидатами пятого расширения (10 стран, вступивших в ЕС в 2004 г. плюс Румыния и Болгария, вступившие в 2007 г.) ЕС поделил *acquis* по функциональным областям на 31 категорию, по каждой из которых переговоры велись отдельно. Впоследствии для облегчения процесса переговоров со странами-кандидатами из региона Западных Балкан, а также с Исландией и Турцией, наиболее трудные для понимания области *acquis* были разделены, и количество их тем возросло до 35 (табл. 1). В ходе переговоров наряду с прочим обсуждались финансовые условия вступления (объемы платежей в общие фонды ЕС и объемы трансфертов из этих фондов странам).

18. В частности, возник вопрос, можно ли сочетать процессы расширения и углубления интеграции на основе единого для всего ЕС законодательства. Расширенный ЕС требовал серьезных реформ для создания институтов, которые бы содействовали экономическому росту и обеспечивали гибкость интеграционных схем. Так, инициативы, подобные Шенгенскому соглашению об отмене пограничного контроля между частью стран-членов, в дальнейшем могут возникать применительно к ряду институтов ЕС. Более того, современные институциональные рамки ЕС уже содержат в себе положения, цель которых – расширение сотрудничества между отдельными группами стран-членов. Так, Амстердамский договор содержит положение о Бенилюксе (ст. 306), согласно которому поощряются договоренности между Бельгией, Нидерландами и Люксембургом. Другим примером может служить создание и функционирование Вышеградской группы, в которую входят Венгрия, Польша, Словакия и Чехия. Таким образом, расширение сотрудничества внутри определенных групп стран-членов используется для более активного развития интеграции в рамках ЕС в целом.

Таблица 1. Разделение *acquis* по функциональным областям для ведения переговоров о вступлении стран-кандидатов в ЕС

Пятое расширение ЕС	Шестое расширение ЕС
1. Свободное передвижение товаров	1. Свободное передвижение товаров 7. Право интеллектуальной собственности
2. Свободное передвижение людей	2. Свобода передвижения работников
3. Свобода предоставления услуг	3. Право на создание и свобода предоставления услуг 9. Финансовые услуги
4. Свободное движение капитала	4. Свободное движение капитала
5. Акционерное право	6. Акционерное право
6. Политика в области конкуренции	8. Политика в области конкуренции 5. Государственные закупки
7. Сельское хозяйство	11. Сельское хозяйство и развитие сельских районов 12. Безопасность пищевых продуктов, ветеринарные и фитосанитарные политики
8. Рыболовство	13. Рыболовство
9. Транспортная политика	14. Транспортная политика 21. Трансевропейские сети (половина)
10. Налогообложение	16. Налогообложение
11. Экономический и валютный союз	17. Экономическая и денежно-кредитная политика
12. Статистика	18. Статистика
13. Социальная политика и занятость	19. Социальная политика и занятость
14. Энергетика	15. Энергия 21. Трансевропейские сети (половина)
15. Промышленная политика	20. Предприятия и промышленная политика
16. Малые и средние предприятия	
17. Наука и научные исследования	25. Наука и научные исследования
18. Образование и обучение	26. Образование и культура
19. Телекоммуникации и информационные технологии	10. Информационное общество и СМИ
20. Культурная и аудиовизуальная политика	
21. Региональная политика и координация структурных инструментов	22. Региональная политика и координация структурных инструментов
22. Окружающая среда	27. Окружающая среда
23. Защита потребителей и здоровья	28. Защита потребителей и здоровья
24. Сотрудничество в области юстиции и внутренних дел	23. Судебная система и основные права 24. Правосудие, свобода и безопасность
25. Таможенный союз	29. Таможенный союз
26. Внешние связи	30. Внешние связи
27. Общая внешняя политика и политика безопасности (ОВПБ, <i>engl.</i> – CFSP)	31. Внешняя политика, политика безопасности и обороны
28. Финансовый контроль	32. Финансовый контроль
29. Финансовые и бюджетные положения	33. Финансовые и бюджетные положения
30. Институты	34. Институты
31. Другое	35. Другие вопросы

Решения о стратегии и содержании переговоров с каждой из стран-кандидатов принимались Советом ЕС на основании ежегодных докладов Европейской комиссии. Все та же Комиссия осуществляла контроль над процессом, но актуальные переговоры велись между странами-членами ЕС и странами-кандидатами.

Соответствие в полном объеме страны-кандидата политическим критериям готовности к членству в ЕС было обязательным условием положительного решения о вступлении. В отношении достижения соответствия экономическим критериям был принят поэтапный подход: наличие рыночной экономики все страны-кандидаты должны были обеспечить до вступления в ЕС, тогда как способность противостоять конкурентному давлению могла формироваться уже во время членства в ЕС¹⁹.

Опыт расширения ЕС свидетельствует о типовой процедуре процесса переговоров. На их старте основной итог уже ясен — это интеграция новых стран в организацию, старые члены которой обладают сложившейся системой регулирования. Содержание разделов *acquis* предметом переговоров быть не может, обсуждению подлежат только порядок и сроки их принятия и имплементации. Таким образом, в ходе переговоров обсуждается не будущее соглашение между партнерами, готовыми взаимно гармонизировать внутригосударственное законодательство, а только то, как и когда принимаемые в ЕС страны начнут применять правила поведения старых членов организации, а старые члены — распространять на вновь принятые страны все применяемые в них общие правила. Фактически это переговоры о введении временных исключений из правил, а не о правилах как таковых. Согласование в отдельных случаях переходных периодов для применения некоторых норм и правил ЕС к новым членам

19. European Commission. Directorate General for Economic and Financial Affairs. Progress towards meeting the economic criteria for accession: the assessments of the 2006 Progress Reports. December 2006. No. 29. (http://ec.europa.eu/economy_finance/index_en.htm).

лишь облегчает адаптацию новых и старых членов к новым реалиям, но не отменяет ее необходимость.

Применение на практике большой по объему и сложной нормативной базы ЕС в странах ЦВЕ не могло не создать значительных адаптационных трудностей — как для этих стран, так и для самого ЕС. Тем не менее, к концу 2002 г. переговоры удалось завершить со всеми странами пятого расширения ЕС, за исключением Болгарии и Румынии, которые не смогли обеспечить достаточного прогресса в некоторых областях, включая такие, как борьба с коррупцией и судебная власть. В отношении применения наиболее проблемных для стран-кандидатов норм ЕС им были даны отсрочки. Также были установлены переходные периоды для ЕС в отношении распространения некоторых его норм на новых членов — в частности, в области свободного передвижения людей и поддержки сельского хозяйства²⁰.

Брюссельский саммит ЕС, состоявшийся в ноябре 2002 г., подтвердил перспективу вступления в ЕС Польши, Чехии, Венгрии, Словакии, Литвы, Латвии, Эстонии, Словении, Кипра и Мальты в ранее намеченный срок, и 1 мая 2004 г. эти 10 стран стали полноправными членами ЕС. Для Болгарии и Румынии была назначена дата вступления — 2007 г.

Пятое расширение стало самым крупным в истории ЕС по людским и территориальным показателям, хотя и наименьшим по показателям валового внутреннего продукта. После него в Союз вступила только Хорватия — 1 июля 2013 г. В последнем докладе Еврокомиссии перед вступлением Хорватии в ЕС, опубликованном в октябре 2012 г., перед страной были поставлены 10 задач, которые предстояло

20. Согласование позиций по многим разделам *acquis* далеко не всегда проходило гладко. К примеру, в начале 2000 г. возник конфликт между ЕС и Польшей по поводу сельскохозяйственной сферы. Польская сторона считала необходимым, чтобы в течение нескольких лет после вступления Польши в ЕС местные производители могли продавать внутри страны мясные и молочные продукты, не отвечающие высоким гигиеническим стандартам ЕС. В ходе переговоров возникали разногласия по поводу доступа стран ЦВЕ к структурным фондам и прямым перечислениям в рамках единой аграрной политики, а также в отношении продолжительности переходного периода в вопросе свободного передвижения людей.

решить до даты вступления, в том числе урегулирование ситуации вокруг приватизации судостроительных предприятий, снижение уровня коррупции и усиление пограничной полиции, которая будет охранять хорватские рубежи ЕС.

Содержание, сроки и результаты переговоров о вступлении стран ЦВЕ в ЕС²¹

Свободное передвижение товаров является одним из краеугольных камней свободного внутреннего рынка. Принцип данного передвижения подразумевает наличие общей нормативно-правовой базы, обеспечивающей свободное движение товаров из одной части ЕС в другую, как если бы они перемещались в пределах одной страны. Это означает, что основные технические стандарты, процедуры сертификации товаров и метрологические требования должны быть установлены на общеевропейском уровне. Все эти нормы делятся на две большие группы: применимые к продуктам, для которых приняты общие гармонизированные стандарты, и к продуктам, для которых подобные стандарты отсутствуют.

В отношении товаров, относящихся к категории негармонизированных, общим принципом является следующий: если данный товар может быть на законных основаниях продан в одной из стран ЕС, то он может продаваться и в любой другой стране Сообщества. В соответствии со ст. 28 и 30 Римского договора 1957 г. (ст. 34 и 36 Лиссабонского договора) членам ЕС запрещается использовать какие-либо количественные ограничения во взаимной торговле, причем этот принцип

21. Данный пункт основан на анализе материалов Еврокомиссии, в том числе: European Commission. Enlargement of the European Union. Guide to the Negotiations. Chapter by Chapter. December 2004. (http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/enlargement_process/future_prospects/negotiations/eu10_bulgaria_romania/negotiationsguide_en.pdf); Report on the Results of the Negotiations on the Accession of Bulgaria and Romania to the European Union. DG E I. Doc. 5859/05, February 2005. (http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/result_of_neg_final_council_version_st05859_0405_en.pdf); DG for Enlargement. Information on the Results of the EU Accession Negotiations with Croatia. November 2011. (http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/hp/results_of_th_eu_accession_negotiations_with_croatia.pdf).

распространяется и на любые меры, имеющие эквивалентный эффект. К последним могут относиться, например, меры по поддержке национальных производителей посредством преференций или использования технических требований в дополнение к принятым общеевропейским стандартам для продуктов, охваченных гармонизированными нормами. В данной категории рассматривается также европейское законодательство, регулирующее государственные закупки.

К гармонизированным европейским товарным стандартам относятся нормы, регулирующие функционирование агентств по экспертизе соответствия товаров установленным правилам, центров сертификации, органов надзора за рынком, а также организацию и процедуры стандартизации. Так называемый «новый подход» к гармонизации товарного законодательства, предполагающий замену разрешительного порядка выпуска товаров наблюдением и контролем за рынками, основывается на принципе самосертификации и на презумпции соответствия гармонизированным стандартам.

В то же время наряду с «новым подходом» в ЕС продолжает действовать значительное число «старых» директив Еврокомиссии, регулирующих рынки таких товаров, как лекарственные средства, продовольствие или автомобили. Эти директивы требуют от стран-кандидатов организации сертификационных и надзорных структур для исполнения норм общеевропейского законодательства.

В целом же, несомненно, наибольший объем работ в данной области в странах-кандидатах был связан с имплементацией на национальном уровне норм европейского гармонизированного товарного законодательства. Без их применения Европейский общий рынок с первого же дня вступления стран ЦВЕ в ЕС не смог бы функционировать корректно, и поэтому это стало обязательным условием для всех стран-кандидатов.

Применение этих весьма сложных норм европейского законодательства поставило перед странами-кандидатами достаточно трудную задачу, реализация которой требовала от

них, помимо реформы национального товарного законодательства, организации ко дню вступления целого ряда новых административных структур. Поэтому переговоры по данной области со многими странами продолжались долго и продвигались с трудом.

Комиссия ЕС достигла соглашения о переходных положениях в отношении продления срока действия регистрационных свидетельств на лекарственные средства с шестью странами и в отношении лицензий на медицинское оборудование – с одной страной. Кроме того, Эстонии было предоставлено временное (до конца 2006 г.) право поставлять на внутренний рынок рыбу из Балтийского моря с повышенным содержанием диоксина при условии, что она не будет поставляться на рынки других стран Сообщества и что уровень воздействия диоксина на человеческий организм в Эстонии не будет превышать соответствующий средний по ЕС (см. табл. 2).

Свобода передвижения лиц. *Acquis*, относящиеся к одной из четырех основополагающих свобод Сообщества, – свободе передвижения лиц – охватывают четыре отдельные области: взаимное признание профессиональных квалификаций, соблюдение прав граждан, свобода передвижения рабочей силы и координация систем социального обеспечения. Система **взаимного признания** в ЕС нацелена на ликвидацию препятствий к трудоустройству по ряду лицензируемых профессий, исходя из того принципа, что индивид, имеющий право заниматься профессиональной деятельностью в одном из государств-членов, должен иметь аналогичное право в пределах всего Сообщества. Для таких профессий, как архитектор и некоторые медицинские специалисты, предусмотрена координация систем подготовки кадров, что призвано облегчить взаимное признание квалификаций.

Обеспечение соблюдения **прав граждан** охватывает две категории – избирательные права и право проживания. За счет первой категории обеспечивается право всех граждан

Таблица 2. Меры переходного характера в отношении свободы передвижения товаров

Страна	Начало – завершение переговоров по разделу 1	Меры переходного характера
Болгария	V 2001 – XII 2004 (VI 2002)	Нет
Чехия	VI 1999 – XII 2002 (XI 2000)	Нет
Эстония	VI 1999 – XII 2002 (XII 2000)	Разрешение до 31 декабря 2006 г. поставлять на внутренний рынок рыбу из Балтийского моря с повышенным содержанием диоксина
Венгрия	VI 1999 – XII 2002 (V 2001)	Нет
Латвия	III 2001 – XII 2002 (III 2001)	Нет
Литва	V 2001 – XII 2002 (V 2001)	Продление до 1 января 2007 г. действия регистрационных свидетельств на лекарственные средства
Польша	VI 1999 – XII 2002 (III 2001)	Продление до 31 декабря 2008 г. действия регистрационных свидетельств на лекарственные средства Продление до 31 декабря 2005 г. лицензий на медицинские приборы, выпущенные в соответствии с действующими положениями польского законодательства
Румыния	III 2002 – XII 2004 (VI 2003)	Нет
Словакия	III 2001 – XII 2002 (III 2001)	Нет
Словения	VI 1999 – XII 2002 (III 2001)	Продление до 31 декабря 2007 г. действия регистрационных свидетельств на лекарственные средства
Хорватия	VII 2008 – VI 2011 (IV 2010)	Продление действия регистрационных свидетельств на лекарственные средства, выпущенные до момента вступления в ЕС, на 4 года, начиная с даты вступления
Кипр	VI 1999 – XII 2002 (XI 2000)	Продление до 31 декабря 2005 г. действия регистрационных свидетельств на лекарственные средства
Мальта	V 2001 – XII 2002 (V 2001)	Продление до 31 декабря 2006 г. действия регистрационных свидетельств на лекарственные средства

ЕС активно участвовать в политической жизни Сообщества; соответствующими директивами регламентируются процедуры от общеевропейских до муниципальных выборов. Регулирование права проживания, изначально предусмотренное лишь для работников, было распространено и на неза-

нятых граждан, включая студентов, что призвано исключить любые проявления дискриминации.

В отношении **свободного передвижения рабочей силы** страны-кандидаты должны обеспечить отсутствие в их национальном законодательстве любых положений, противоречащих общеевропейским нормам, а также что все такие положения, в особенности касающиеся критериев гражданства, места проживания или знания языка, полностью соответствуют *acquis*.

Координация систем социального обеспечения также относится к предметам регулирования на уровне Сообщества, и соответствующие положения должны применяться непосредственно после присоединения страны-кандидата к ЕС. Основным принципом такой координации является то, что граждане, реализующие свое право на свободу передвижения в пределах ЕС, не должны быть в результате поставлены в невыгодное положение. Вместе с тем трудно переоценить сложности, возникающие при реализации этого принципа на практике, и проблемы, связанные с администрированием систем социального обеспечения.

А. Свобода передвижения рабочей силы

Ключевым моментом в переговорах со странами-кандидатами в области свободы передвижения лиц стал вопрос о **свободе передвижения рабочей силы**, и для всех стран он решался примерно одинаковым образом.

Такие факторы, как политическое и практическое значение этой области *acquis*, в сочетании с деликатностью данной темы и неопределенностью в отношении объемов будущей мобильности работников из стран-кандидатов привели к тому, что Комиссия ЕС предложила этим странам целый комплекс переходных мероприятий. При этом Еврокомиссией учитывались и такие факторы, как прогнозируемые после расширения ЕС объемы и вероятные направления миграций рабочей силы, а также вероятное воздействие таких миграций на рынки труда принимающих стран.

В период проведения переговоров (начало 2000-х гг.) ожидалось, что воздействие свободного передвижения работников из новых стран-членов на рынок труда ЕС будет в целом ограничено. Прогнозировалось вместе с тем, что потоки мигрантов окажутся сконцентрированы в отдельных странах (Германия, Австрия и др.), что приведет к нарушению равновесия на их рынках. Поэтому предложения ЕС разрабатывались с учетом таких факторов, как географическое положение, различия в доходах, уровни безработицы, степень подвижности рабочей силы, а также возможное влияние будущих миграций на общественное мнение в странах-реципиентах.

Для Мальты²² и Кипра каких-либо переходных мероприятий ЕС не предусматривалось. Для всех остальных стран-кандидатов был разработан общий комплекс переходных мер, основные положения которого заключаются в следующем:

- в течение двух лет с даты вступления старыми членами по отношению к новым членам будут применяться национальные меры регулирования миграции. В зависимости от того, насколько либеральны эти меры, они могут обеспечить даже свободный доступ на соответствующие рынки труда;
- новые члены наделяются правом применять, на основе взаимности, ограничительные меры, эквивалентные национальным мерам, используемым соответствующими старыми членами;
- по истечении упомянутого периода проводятся обзорные проверки — автоматически Комиссией до конца второго года и в дальнейшем по запросу нового государства-члена. Процедурой предусмотрен итоговый доклад Комиссии, но окончательное решение о введении *acquis* остается за странами-членами ЕС;

22. В конечном счете в связи с озабоченностью Мальты возможным негативным воздействием миграций на рынок труда этой страны для нее была предусмотрена защитительная оговорка сроком на 7 лет. Мальте было предоставлено право, в случае возникновения проблем на рынке труда в связи с миграциями, обращаться в органы Сообщества.

- общая продолжительность переходного периода составляет пять лет, но в отдельных странах-членах, где имеют место серьезные нарушения на рынке труда или угроза таких нарушений, он может быть продлен еще на два года;
- меры по защите рынков труда могут применяться странами-членами вплоть до конца седьмого года с момента вступления новых членов.

Переходные положения содержат также «оговорку о статус-кво», в соответствии с которой меры по регулированию рынков труда в старых странах-членах не подлежат ужесточению с момента подписания Договора о вступлении. Помимо того, старые страны-члены обязаны установить на этих рынках преференциальный режим для мигрантов из новых стран-членов.

К договору о вступлении прилагалась декларация с заявлением старых стран-членов о том, что последние будут стремиться облегчить доступ на свои рынки труда в соответствии с национальным законодательством, всячески ускорять сближение режима доступа на эти рынки с *acquis* и даже упростить доступ на них еще до присоединения новых членов.

Австрии и Германии было предоставлено право принимать на национальном уровне дополнительные меры с целью защиты отдельных секторов своих рынков труда в сфере услуг в приграничных районах в случаях возникновения на этих рынках серьезных нарушений.

Переходными положениями предусматривалась полная защита прав тех граждан новых стран-членов, которые на законных основаниях уже проживают и работают в старых странах. Полностью обеспечивалась также защита прав членов семей работников.

Таким образом, для 11 стран – Болгарии, Венгрии, Чехии, Польши, Румынии, Словакии, Словении, Латвии, Литвы, Эстонии и Хорватии – были предусмотрены практически идентичные переходные положения в отношении свободы передвижения рабочей силы (см. табл. 3).

Таблица 3. Меры переходного характера в отношении свободы передвижения лиц

Страна	Начало – завершение переговоров по разделу 2	Меры переходного характера
Болгария	X 2001 – XII 2004 (VI 2002)	<p>В течение двух лет с даты вступления по отношению к новым членам применяются национальные меры регулирования миграции. Новые члены имеют право применять, на основе взаимности, ограничительные меры, эквивалентные национальным мерам, используемым соответствующими старыми членами</p> <p>По истечении двух лет проводятся обзорные проверки – автоматически Комиссией до конца второго года и в дальнейшем по запросу нового государства-члена. Процедурой предусмотрен итоговый доклад Комиссии, но окончательное решение о введении <i>acquis</i> остается за странами-членами ЕС</p> <p>Общая продолжительность переходного периода составляет пять лет, но в отдельных странах-членах, где имеют место серьезные нарушения на рынке труда или угроза таких нарушений, он может быть дополнительно продлен на два года</p> <p>Меры по защите рынков труда могут применяться странами-членами вплоть до конца седьмого года с момента вступления новых членов</p>
Чехия	V 2000 – XII 2002 (X 2001)	
Эстония	V 2000 – XII 2002 (III 2002)	
Венгрия	V 2000 – XII 2002 (VI 2001)	
Латвия	VI 2001 – XII 2002 (VI 2001)	
Литва	VI 2001 – XII 2002 (XI 2001)	
Польша	V 2000 – XII 2002 (XII 2001)	
Румыния	III 2002 – XII 2004 (XII 2003)	
Словакия	VI 2001 – XII 2002 (VI 2001)	
Словения	V 2000 – XII 2002 (XII 2001)	
Хорватия	VI 2008 – VI 2011 (X 2009)	
Кипр	V 2000 – XII 2002 (VI 2001)	Нет
Мальта	VI 2001 – XII 2002 (VI 2001)	Право, в случае возникновения проблем на рынке труда в связи с миграциями из новых стран-членов, в течение 7 лет обращаться в органы Сообщества

Б. Взаимное признание профессиональной квалификации

Для отдельных стран-кандидатов актуальным являлся вопрос о признании квалификаций, полученных в третьих странах, – например, для граждан стран Балтии, обучавшихся в СССР, или для граждан Хорватии, получивших дипломы в Югославии. Потенциальные проблемы здесь возникали в связи с действием директив ЕС, регулирующих профессиональное лицензирование для архитекторов и ряда медицинских специальностей.

Решение этой проблемы, разработанное ЕС, было нацелено, с одной стороны, на защиту прав, интересов и здоровья граждан Сообщества и, с другой – на минимизацию бюро-

кратических барьеров для реализации прав граждан на занятие лицензируемыми видами деятельности в расширенном ЕС. Было сохранено понятие **свидетельства**, выдаваемого соответствующими органами страны-кандидата, об эквивалентности квалификации лицензиата его специальности по диплому (который после вступления страны в ЕС автоматически здесь признавался), дополненное **аттестацией**, подтверждающей, что лицензиат в последнее время занимался данной профессиональной деятельностью. Подобный двойной подход (свидетельство + аттестация) обеспечивал максимум гарантий для граждан ЕС. Кроме того, для отдельных лицензируемых профессий было введен минимальный стандарт программ подготовки кадров, выполнение которого обеспечивало автоматическое признание квалификации во всех странах-членах. Вместе с тем, поскольку сложно было полностью гарантировать, что качество услуг, предоставляемых в странах-кандидатах, полностью соответствует стандартам ЕС, было решено дополнить этот подход чрезвычайно **жесткими положениями о мониторинге**, в особенности для профессиональной деятельности, регулируемой директивами ЕС.

Таким образом, для всех стран-кандидатов необходимость соответствия требованиям директив ЕС означала потребность в формировании соответствующих административных структур, а также в коренном реформировании образовательных программ и программ переподготовки специалистов.

В. Права граждан

Имплементация требований директив ЕС об избирательных правах потребовала в ряде стран-кандидатов внесения соответствующих изменений в конституционные акты. Что же касается соответствия требованиям *acquis* о правах проживания, то оно обеспечивается постепенной модификацией национального законодательства новых членов в процессе их членства в Сообществе.

Г. Координация схем социального обеспечения

Применение требований *acquis* о координации социального обеспечения требует от стран-кандидатов значительных вложений в развитие административных структур. Все страны-кандидаты при подготовке к вступлению заявили о готовности принять на себя обязательства о финансовых трансфертах, связанных с координацией схем социального обеспечения, и в особенности с возмещением расходов на здравоохранение.

Свобода предоставления услуг. Acquis, относящиеся к области свободы предоставления услуг, включают следующие европейские правовые нормы:

- ст. 43 Договора ЕС о свободе создания предприятий и ст. 49 Договора ЕС о свободе предоставления услуг;
- комплекс норм, регулирующих предоставление финансовых услуг (в банковской, страховой сферах, а также инвестиционных услуг и услуг на рынках ценных бумаг). Данные нормы устанавливают минимальные требования и стандарты для различных категорий институтов, основываясь на принципах минимальной гармонизации условий лицензирования, правил банковского надзора, национального контроля и взаимного признания национальных стандартов в этих областях;
- директива ЕС о защите персональных данных;
- директивы ЕС о свободе создания предприятий и предоставлении услуг для ремесленников, розничных торговцев и фермеров;
- директива ЕС о самозанятых коммерческих агентах;
- директивы о предоставлении информации в области технических норм и стандартов и о правовой защите услуг, предоставляемых на условиях санкционированного доступа.

Данная категория *acquis* тесно связана с рядом других, в особенности со свободой передвижения капитала и лиц. Для тех стран-кандидатов, с которыми были согласованы

ограничения на движение капитала, переходные положения могут оказать непосредственное воздействие на право создания предприятий и на свободу предоставления услуг. В контексте ограничений на свободу передвижения лиц Германия и Австрия получили право на применение защитных мер в отдельных секторах сферы услуг — в строительстве и в уборке.

Для имплементации данной категории *acquis* и формирования эффективного и управляемого финансового сектора, помимо адаптации нормативно-правовой базы, особое значение приобретает создание эффективной регуляторной инфраструктуры. Поэтому Комиссия ЕС в тесном сотрудничестве со странами-кандидатами уделяла особое внимание мониторингу формирования органов финансового контроля и надзора в этих странах.

В процессе переговоров о вступлении для большинства стран-кандидатов были согласованы переходные положения, согласно которым им предоставлялись отсрочки для формирования тех или иных элементов денежно-кредитной системы. Для отдельных стран были согласованы переходные периоды продолжительностью в пять лет — например, для достижения минимального уровня гарантирования банковских депозитов или для защиты инвесторов. Ряду стран в соответствии с практикой, применяющейся в старых странах-членах, были предоставлены исключения в применении *acquis* для малых кредитных учреждений, например, кредитных союзов (см. табл. 4).

Свобода движения капитала. Договор о Европейском союзе (ст. 56) запрещает любые ограничения на движение капитала между странами-членами, а также между странами-членами и третьими странами. Вместе с тем, странам-членам разрешено вводить определенные ограничения на движение капитала со странами, не входящими в ЕС. Под категорию свободного движения капитала подпадают далеко не только трансграничные платежи и трансферты денежных средств. К данной категории *acquis* относятся также иные сделки,

Таблица 4. Меры переходного характера в отношении регулирования свободы предоставления услуг

Страна	Начало – завершение переговоров по разделу 3	Меры переходного характера
Болгария	I 2001 – XII 2004 (XI 2001)	Отсрочка до конца 2009 г. достижения минимального уровня компенсации инвесторам
Чехия	VII 1999 – XII 2002 (III 2001)	Нет
Эстония	VIII 1999 – XII 2002 (III 2001)	Отсрочка до конца 2007 г. достижения минимального уровня гарантий по банковским депозитам Отсрочка до конца 2007 г. достижения минимального уровня компенсации инвесторам
Венгрия	VII 1999 – XII 2002 (II 2001)	Отсрочка до конца 2007 г. в применении требований по достаточности капитала для двух специализированных кооперативных банков Отсрочка до конца 2007 г. достижения минимального уровня компенсации инвесторам
Латвия	VIII 2001 – XII 2002 (VI 2001)	Исключение для кредитных союзов Отсрочка до конца 2007 г. достижения минимального уровня гарантий по банковским депозитам Отсрочка до конца 2007 г. достижения минимального уровня компенсации инвесторам
Литва	VII 2000 – XII 2002 (VI 2001)	Исключение для кредитных союзов Отсрочка до конца 2007 г. достижения минимального уровня гарантий по банковским депозитам Отсрочка до конца 2007 г. достижения минимального уровня компенсации инвесторам
Польша	VII 1999 – XII 2002 (XI 2000)	Отсрочка до конца 2007 г. в применении требований по достаточности капитала для кредитных союзов и одного специализированного банка Отсрочка до конца 2007 г. достижения минимального уровня компенсации инвесторам
Румыния	XII 2002 – XII 2004 (IX 2004)	Отсрочка до конца 2011 г. достижения минимального уровня компенсации инвесторам
Словакия	VII 1999 – XII 2002 (V 2001)	Отсрочка до конца 2006 г. достижения минимального уровня компенсации инвесторам
Словения	VI 1999 – XII 2002 (XI 2000)	Сниженные требования к уровню достаточности капитала для кредитно-финансовых учреждений до конца 2004 г. Отсрочка до конца 2005 г. достижения минимального уровня компенсации инвесторам
Хорватия	VI 2007 – VI 2011 (XII 2009)	Для кредитных союзов предоставлено исключение в отношении требований по достаточности капитала
Кипр	VII 1999 – XII 2002 (V 2001)	Отсрочка для соблюдения <i>acquis</i> кооперативными кредитными и сберегательными обществами до конца 2007 г.
Мальта	I 2001 – XII 2002 (V 2001)	Нет

предусматривающие передачу права собственности на активы и пассивы, — например, прямые и портфельные инвестиции и с недвижимостью. Помимо того, к этой категории *acquis* относится регулирование платежных систем, в первую очередь две директивы ЕС — о трансграничных кредитных переводах и об окончательных расчетах платежных систем, а также Директива о предотвращении отмывания денег.

В ходе переговоров о вступлении отдельные страны-кандидаты обратились с просьбой о предоставлении им переходного периода в отношении прав иностранцев на свободные инвестиции в недвижимость, и такие переходные положения были согласованы. Особое внимание было также уделено имплементации и обеспечению выполнения Директивы о предотвращении отмывания денег (см. табл. 5).

Акционерное право. Acquis, входящие в данную категорию, относятся к различным разделам законодательства: акционерное право в узком смысле, т.е. директивы о раскрытии публичной информации, об аффилированных лицах, о финансовом положении компании, о привлечении, сохранении и изменении капитала публичных компаний, бухгалтерское законодательство, нормы о защите интеллектуальной собственности, а также Регламент, заменивший Брюссельскую конвенцию о юрисдикции и приведении в исполнение судебных решений по гражданским и коммерческим делам, и Римская конвенция ЕС о праве, применимом к договорным обязательствам.

Основными вопросами на переговорах о вступлении со странами-кандидатами являлись следующие:

- защита прав на промышленную собственность применительно к лекарственным средствам в расширенном Сообществе;
- обеспечение защиты прав на интеллектуальную собственность, в особенности борьба с пиратством и выпуском и продажей контрафактной продукции;
- вопрос об автоматическом распространении Торговой марки Сообщества на территорию стран-кандидатов.

Таблица 5. Меры переходного характера в отношении свободы движения капитала

Страна	Начало – завершение переговоров по разделу 4	Меры переходного характера
Болгария	осень 2000 – XII 2004 (VII 2001)	5-летний переходный период, в течение которого продолжают действовать национальные нормы, разрешающие приобретение иностранцами земли для временного проживания, за исключением граждан ЕЭЗ*, проживающих в стране 7-летний переходный период для приобретения иностранцами сельскохозяйственных земель и земель лесного фонда, за исключением самозанятых фермеров – граждан ЕЭЗ
Чехия	осень 1999 – XII 2002 (весна 2001)	5-летний переходный период, в течение которого продолжают действовать национальные нормы, разрешающие приобретение иностранцами недвижимости для временного проживания, за исключением граждан ЕЭЗ, проживающих в стране 7-летний переходный период для приобретения иностранцами сельскохозяйственных земель и земель лесного фонда, за исключением самозанятых фермеров – граждан ЕС, с возможностью продления на три года в случае серьезных нарушений на рынке сельскохозяйственных земель
Эстония	осень 1999 – XII 2002 (весна 2000)	7-летний переходный период для приобретения иностранцами сельскохозяйственных земель и земель лесного фонда, за исключением самозанятых фермеров – граждан ЕС, проживающих в стране не менее трех лет, с возможностью продления на три года в случае серьезных нарушений на рынке сельскохозяйственных земель
Венгрия	осень 1999 – XII 2002 (весна 2001)	5-летний переходный период, в течение которого продолжают действовать национальные нормы, разрешающие приобретение иностранцами недвижимости для временного проживания, за исключением граждан ЕЭЗ, проживающих в стране не менее 4 лет 7-летний переходный период для приобретения иностранцами сельскохозяйственных земель и земель лесного фонда, за исключением самозанятых фермеров – граждан ЕС, проживающих в стране не менее трех лет, с возможностью продления на три года в случае серьезных нарушений на рынке сельскохозяйственных земель
Латвия	осень 2000 – XII 2002 (весна 2001)	7-летний переходный период для приобретения иностранцами сельскохозяйственных земель и земель лесного фонда, за исключением самозанятых фермеров – граждан ЕС, проживающих в стране не менее трех лет, с возможностью продления на три года в случае серьезных нарушений на рынке сельскохозяйственных земель.

Страна	Начало – завершение переговоров по разделу 4	Меры переходного характера
Литва	осень 2000 – XII 2002 (весна 2001)	7-летний переходный период для приобретения иностранцами сельскохозяйственных земель и земель лесного фонда, за исключением самозанятых фермеров – граждан ЕС, проживающих в стране не менее трех лет, с возможностью продления на три года в случае серьезных нарушений на рынке сельскохозяйственных земель
Польша	осень 1999 – XII 2002 (III 2002)	5-летний переходный период, в течение которого продолжают действовать национальные нормы, разрешающие приобретение иностранцами недвижимости для временного проживания, за исключением граждан ЕЭЗ, проживающих в стране не менее 4 лет 12-летний переходный период для приобретения иностранцами сельскохозяйственных земель и земель лесного фонда, за исключением самозанятых фермеров – граждан ЕС, арендовавших землю в течение 3–7 лет (в зависимости от региона), с возможностью продления на три года в случае серьезных нарушений на рынке сельскохозяйственных земель
Румыния	весна 2001 – XII 2004 (VI 2003)	5-летний переходный период, в течение которого продолжают действовать национальные нормы, разрешающие приобретение иностранцами земли для временного проживания, за исключением граждан ЕЭЗ, проживающих в стране 7-летний переходный период для приобретения иностранцами сельскохозяйственных земель и земель лесного фонда, за исключением самозанятых фермеров – граждан ЕЭЗ
Словакия	осень 1999 – XII 2002 (весна 2001)	7-летний переходный период для приобретения иностранцами сельскохозяйственных земель и земель лесного фонда, за исключением самозанятых фермеров – граждан ЕС, проживающих в стране не менее трех лет, с возможностью продления на три года в случае серьезных нарушений на рынке сельскохозяйственных земель
Словения	осень 1999 – XII 2002 (весна 2001)	Возможность прибегать в сфере недвижимости к общей экономической защитной оговорке (т.е. в зависимости от экономической ситуации в стране) в течение 7 лет с даты вступления
Хорватия	X 2009 – VI 2011 (XI 2010)	Возможно сохранение отдельных ограничений на приобретение сельскохозяйственных земель гражданами ЕЭЗ в течение 7 лет с даты вступления, с возможностью продления на 3 года. Данные ограничения могут распространяться только на отдельные географические регионы Ограничения на приобретение недвижимости гражданами третьих стран, действовавшие в стране на 31.12.2002, могут быть сохранены

Страна	Начало – завершение переговоров по разделу 4	Меры переходного характера
Кипр	осень 1999 – XII 2002 (весна 2001)	5-летний переходный период, в течение которого продолжают действовать национальные нормы, разрешающие приобретение иностранцами недвижимости для временного проживания, за исключением граждан ЕЭЗ, проживающих в стране
Мальта	осень 2000 – XII 2002 (XII 2001)	Специальные условия покупки недвижимости для временного проживания, ограничивающие ее приобретение для всех граждан ЕС, которые не проживали на острове в течение минимум 5 лет

Окончание табл. 5

* Европейская экономическая зона (ЕЭЗ) включает в себя все страны Европейского союза и три из четырех стран Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ) – Исландию, Норвегию и Лихтенштейн.

В отношении прав на промышленную собственность для лекарственных средств был разработан специальный механизм, учитывающий тот факт, что фармацевтические продукты, защищенные патентами в ЕС и выпущенные на рынок в странах-кандидатах до вступления в силу пересмотренного патентного законодательства, окажутся незащищенными из-за отсутствия в последнем норм об обратной силе. Для минимизации нежелательных последствий такой ситуации был согласован механизм, в рамках которого держатель патента сможет воспрепятствовать импорту и продажам на территории ЕС таких продуктов, находящихся в странах-членах под патентной защитой, даже если данный продукт был первоначально выпущен на рынок страны-кандидата им самим или с его согласия. На практике этот механизм нацелен на защиту держателей патентов в ЕС от так называемого «параллельного импорта» лекарств из стран-кандидатов, если цены на эти лекарства в них ниже, чем в старых странах-членах.

В целях защиты унитарного характера Европейской торговой марки было решено автоматически распространить ее действие на территорию вновь присоединяющихся стран с учетом ранее действовавших в них прав на интеллектуальную собственность (см. табл. 6).

Таблица 6. Меры переходного характера в отношении акционерного права

Страна	Начало – завершение переговоров по разделу 5	Меры переходного характера
Болгария	V 2000 – XII 2004 (VI 2001)	Все страны приняли предложения ЕС о лекарственных средствах и Торговой марке Сообщества
Кипр	XII 1998 – XII 2002 ((VI 2001)	
Чехия	XII 1998 – XII 2002 (VI 2001)	
Эстония	IX 1998 – XII 2002 (VI 2000)	
Венгрия	IX 1999 – XII 2002 (VI 2001)	
Латвия	VII 2000 – XII 2002 (VI 2001)	
Литва	VII 2000 – XII 2002 (VI 2001)	
Мальта	IX 2000 – XII 2002 (XI 2000)	
Польша	XII 1998 – XII 2002 (XII 2001)	
Румыния	III 2001 – XII 2004 (XII 2001)	
Словакия	XI 2001 – XII 2002 (VI 2001)	
Словения	XII 1998 – XII 2002 (VI 2000)	
Хорватия	X 2005 – VI 2011 (VI 2011)	

Конкурентная политика. Acquis, относящиеся к категории конкурентной политики, охватывают как антимонопольное регулирование, так и регулирование оказания господдержки частному сектору. Сюда входят правила и процедуры противодействия антиконкурентному поведению компаний (ограничительные соглашения, злоупотребление доминирующим положением на рынке), проверки соглашений о слияниях и поглощениях, а также предотвращении оказания государственной поддержки, искажающей конкуренцию на внутренних рынках. Как правило, такие нормы применяются непосредственно на всей территории Сообщества, и страны-члены должны тесно сотрудничать с Комиссией ЕС в обеспечении их выполнения.

Acquis в данной категории включают такие документы, как ст. 31 (о государственных монополиях коммерческого характера), ст. 81–85 (правила, применимые к предприятиям), ст. 86 (публичные предприятия и предприятия с особыми или исключительными правами) и ст. 87–89 (правила, применимые к государственной поддержке) Договора о ЕС, а также ст. 65 и 66 Договора о ЕОУС, действие которого закончилось в 2002 г. Контроль за слияниями компаний

осуществляется на основе Регламента ЕС 4064/89 (с поправками). В области господдержки часть *acquis* рассматривается в соответствующих отраслевых категориях (транспорт, сельское хозяйство и рыболовство). Директивы Комиссии ЕС, относящиеся к либерализации отдельных секторов экономики (энергетика, транспорт, телекоммуникации и информационные технологии), также рассматриваются в соответствующих категориях.

При оценке способностей страны-кандидата соблюдать *acquis* в сфере конкурентной политики и выдержать конкурентное давление на внутреннем рынке в результате полномасштабного применения этих *acquis* Комиссия ЕС в первую очередь обращает внимание на то, насколько конкурентная среда в данной стране отличается от существующей в пределах «старого» Сообщества и смогут ли предприятия адаптироваться к такой среде. В ходе переговоров был согласован комплекс переходных мероприятий, касающихся в первую очередь постепенного прекращения государственной поддержки отдельных секторов экономики, а также реструктуризации ряда отраслей промышленности (см. табл. 7).

Сельское хозяйство. Раздел по сельскому хозяйству — наиболее объемный среди переговорных. За исключением подразделов, посвященных законодательному регулированию ветеринарии и фитосанитарии, он содержит главным образом регулирующие нормы, т.е. нормативные положения, которые должны были вступить в силу непосредственно с момента присоединения стран-кандидатов к ЕС. Модификация национального законодательства со стороны стран-кандидатов не предполагалась. Поэтому в процессе подготовки к вступлению основной акцент был сделан на способности стран-кандидатов внедрить у себя положения *acquis*. Полное внедрение этих положений в национальные законодательства стран-кандидатов — задача чрезвычайно объемная, потребовавшая значительного времени.

Основные соглашения, которые удалось достичь в процессе переговоров, сводятся к следующим.

Таблица 7. Меры переходного характера в отношении конкурентной политики

Страна	Начало – завершение переговоров по разделу 6	Меры переходного характера
Болгария	III 2001 – XII 2004 (VI 2004)	Нет
Чехия	V 1999 – XII 2002 (X 2002)	Завершение реструктуризации черной металлургии к 31.12.2006 г.
Эстония	V 1999 – XII 2002 (XI 2001)	Нет
Венгрия	V 1999 – XII 2002	Поэтапная ликвидация налоговых льгот, несовместимых с <i>acquis</i> , для МСП к концу 2011 г., для оффшорных компаний – к концу 2005 г., налоговых льгот, предоставляемых местными органами власти, – к концу 2007 г. Конверсия налоговых льгот для крупных компаний, несовместимых с <i>acquis</i> , в региональную инвестиционную поддержку, с ограничением до 75% от объема капитальных затрат, если компания приступила к инвестициям (или получила разрешение на льготы) до 01.01.2000 г., и до 50%, если компания начала инвестиции (или получила разрешение на льготы) после 01.01.2000 г.; в автомобильной промышленности размер такой поддержки ограничивается 40% от максимального уровня, т.е. 30 и 20% от объема капитальных затрат соответственно
Латвия	V 2000 – XII 2002 (XI 2001)	Нет
Литва	V 2000 – XII 2002 (XI 2001)	Нет
Польша	V 1999 – XII 2002	Поэтапная ликвидация налоговых льгот, несовместимых с <i>acquis</i> , для среднего бизнеса к концу 2010 г., для малых предприятий – к концу 2011 г. Конверсия налоговых льгот для крупных компаний, несовместимых с <i>acquis</i> , в региональную инвестиционную поддержку, с ограничением до 75% от объема капитальных затрат, если компания приступила к инвестициям (или получила разрешение на льготы) до 01.01.2000 г., и до 50%, если компания начала инвестиции (или получила разрешение на льготы) после 01.01.2000 г.; в автомобильной промышленности размер такой поддержки ограничивается 30% от объема инвестиций В отношении господдержки охраны окружающей среды переходные положения распространяются на инвестиции, относящиеся к стандартам, для соблюдения которых был согласован переходный период по разделу «Окружающая среда»; доля такой поддержки ограничивается максимальным уровнем для данного региона с 15 %-ной надбавкой для МСП; для действующих установок ИРРС* потолок поддержки ограничивается 30% от объема инвестиций до конца 2010 г.; для крупных мусоросжигательных предприятий потолок поддержки ограничен на переходный период 50% от объема капитальных затрат Завершение реструктуризации черной металлургии к 31.12.2006 г.

Страна	Начало – завершение переговоров по разделу 6	Меры переходного характера
Румыния	XI 2000 – XII 2004	<p>Поэтапная ликвидация налоговых льгот, несовместимых с <i>acquis</i>, предоставляемых по Закону о зонах свободной торговли, к 31.12.2011 для компаний, подписавших коммерческие контракты до 01.07.2002. Господдержка оказывается только региональным инвестициям, и ее размер не должен превышать 50% (грант-эквивалент нетто**), а для МСП – 65%. В автомобильной промышленности размер поддержки не должен превышать 30% капитальных затрат</p> <p>Поэтапная ликвидация налоговых льгот, несовместимых с <i>acquis</i>, предоставляемых в соответствии с Указом о неблагоприятных районах, к 31.12.2010 для компаний, получивших сертификаты постоянного инвестора до 01.07.2003. Господдержка оказывается только региональным инвестициям, и ее размер не должен превышать 50% (грант-эквивалент нетто), а для МСП – 65%. В автомобильной промышленности размер поддержки не должен превышать 30% капитальных затрат</p> <p>Румыния была предупреждена Комиссией ЕС о том, что если ей в ближайшее время (до 2005 г.) не удастся коренным образом улучшить ситуацию с приведением порядка оказания господдержки в стране в соответствие с <i>acquis</i>, Комиссия может активировать содержащийся в Договоре о присоединении механизм, который позволит отложить ее вступление в ЕС на год, т.е. до января 2008 г. При этом решение об отсрочке вступления будет приниматься Советом ЕС квалифицированным большинством, а не единогласно</p>
Словакия	V 2000 – XII 2002 (X 2002)	<p>Конверсия налоговых льгот, несовместимых с <i>acquis</i>, для одного предприятия автомобилестроительной отрасли в региональную инвестиционную поддержку, с ограничением до 30% от объема капитальных затрат</p> <p>Предоставление налоговых льгот, несовместимых с <i>acquis</i>, предприятию черной металлургии должно быть прекращено до конца 2009 г. или до того момента, когда объем поддержки достигнет определенной согласованной величины. Целью такой поддержки должна являться оптимизация численности занятых на предприятии</p>
Словения	V 1999 – XII 2002 (XI 2001)	Нет

Страна	Начало – завершение переговоров по разделу 6	Меры переходного характера
Хорватия	X 2005 – VI 2011 (VI 2011)	Реструктуризация и приватизация судоверфей, находящихся в сложной экономической ситуации, должна проводиться на условиях, согласованных с ЕС. После вступления страны в ЕС Комиссия имеет право потребовать от Хорватии взыскать с верфей – реципиентов, не соблюдавших эти условия, весь объем поддержки, полученной после 2006 г. После вступления страны в ЕС Комиссии предоставляется право потребовать от Хорватии взыскать с предприятия черной металлургии «СМС Sisak» весь объем полученной господдержки, если компания не возместит его до момента вступления
Кипр	V 1999 – XII 2002 (VI 2002)	Поэтапная ликвидация налоговых льгот, несовместимых с <i>acquis</i> , для офшорных компаний к концу 2005 г.
Мальта	XI 2000 – XII 2002	Поэтапная ликвидация налоговых льгот, несовместимых с <i>acquis</i> , для МСП к концу 2011 г. Конверсия налоговых льгот для крупных компаний, несовместимых с <i>acquis</i> , в региональную инвестиционную поддержку, с ограничением до 75% от объема капитальных затрат, если компания приступила к инвестициям (или получила разрешение на льготы) до 01.01.2000 г., и до 50%, если компания начала инвестиции (или получила разрешение на льготы) после 01.01.2000 г. Господдержка реструктуризации судостроительной промышленности должна быть прекращена до конца 2008 г. Поэтапное свертывание операционной господдержки, оказываемой в соответствии с Законом о содействии бизнесу, к концу 2008 г. Демонополизация рынка импорта, складирования и оптовых продаж нефтепродуктов к концу 2005 г. в соответствии со ст. 31 Договора о ЕС

* Integrated Pollution and Prevention Control – Комплексное предотвращение и контроль загрязнений (название Директивы 96/61 ЕС от 24 сентября 1996 г.)

** Выгода, полученная фирмой от господдержки после уплаты всех корпоративных налогов.

1. Финансовые и рыночные аспекты

На протяжении 2004–2013 гг. страны – новые члены постепенно подключались к действующей в ЕС системе прямых сельскохозяйственных платежей. В 2004 г. они были начаты с уровня 25%, в 2005 г. – подняты до уровня 30%, до 35% – в 2006 г. и далее увеличивались ежегодно на 10 п.п. с

тем, чтобы в 2013 г. достичь 100% от среднего уровня платежей, осуществляемых в ЕС. Болгария и Румыния, вступившие в ЕС позднее, должны достичь уровня в 100% прямых платежей к 2016 г. В Хорватии рост платежей будет осуществляться по той же схеме и достигнет 100%-ного уровня прямых доплат через 10 лет после вступления, в 2021 г.

Одновременно странам — новым членам была предоставлена возможность доплачивать сельскохозяйственным производителям за счет национальных бюджетов, при этом величина доплаты также регулировалась: она не должна была превышать 55% среднеевропейской в 2004 г. для стран, вступивших в ЕС в 2004 г. (для Болгарии и Румынии, соответственно, в 2007 г., а в Хорватии — 45% в 2014–2016 гг.²³), 60% — в 2005 г. (для Болгарии и Румынии — в 2008 г.) и 65% в 2006 г. (для Болгарии и Румынии — в 2009 г.). Начиная с 2007 г. (с 2010 г. для Болгарии и Румынии) платежи могли повышаться на 30%, но не выше 100% уровня прямых доплат по ЕС–15.

Новые члены ЕС получили также право в течение первых лет после вступления предоставлять своим сельскохозяйственным производителям и некоторые другие виды прямой помощи, в частности, используя средства программ развития села и др., например, для поддержки низкотоварных хозяйств, проводящих реструктуризацию, беднейших регионов, либо другие специфические формы помощи крестьянам, способствующие повышению стандартов сельскохозяйственного производства.

Для целей поддержки сельскохозяйственных производителей в новых членах ЕС выделялись дополнительные средства, включая более высокую (по сравнению с ЕС–15) долю участия ЕС в финансировании программ развития села.

По всем продуктам на основе данных о производстве и с учетом специфических условий каждой страны (например, засушливый климат) были согласованы количественные показатели (квоты, базовые площади и др.).

23. В Хорватии для этих целей разрешено использовать до 20% средств из фондов развития села.

В отдельных случаях для внедрения и имплементации отдельных законодательных положений на переговорах с ЕС была достигнута договоренность о введении переходного периода. Такие периоды вводились в виде исключения и были ограничены по масштабам и продолжительности.

2. Ветеринарные и фитосанитарные вопросы

Чтобы в большей мере соответствовать требованиям ЕС, для отдельных предприятий, перерабатывающих сельскохозяйственные продукты, вводились переходные периоды. Так, это относилось к 52 предприятиям в Чехии, к 54 – в Венгрии, 97 – в Латвии, 57 – в Литве, 7 – на Мальте, 721 – в Польше, 56 – в Румынии, 5 – в Словении и 12 – в Словакии. Болгарии был предоставлен переходный период для 100 предприятий молочной промышленности, которым было разрешено перерабатывать не соответствующее нормам ЕС сырое молоко. В Хорватии аналогичный переходный период установлен до конца 2015 г. Во всех случаях сфера действия и продолжительность переходного периода были ограниченными и не предусматривали никаких исключений по гигиеническим нормам. Производимая продукция в течение переходного периода должна была иметь специальную маркировку и не могла ни в каком виде поступать на рынки других стран ЕС.

Все позиции, для которых не был предусмотрен переходный период, должны были на момент вступления соответствовать *acquis*, и производимая на их основе продукция могла свободно обращаться на рынке стран ЕС.

Для отдельных позиций предоставлялся переходный период с целью обновления и соответствия структурным требованиям, например, по куриным клеткам (только по профилю и высоте клетки). Такие переходные периоды, ограниченные по времени и охвату, были предоставлены для Чехии, Венгрии, Латвии, Мальты, Польши, Словении и Хорватии.

В сфере фитосанитарных норм также предоставлялись краткосрочные переходные периоды – для Латвии и Польши (соответственно для картофельной черной гнили и картофе-

ного рака), а также для отладки нормативных инструментов по проверке доброкачественности семян — для Мальты, Кипра, Латвии, Словении и Хорватии.

3. Мониторинг

Еврокомиссия обеспечивала жесткий мониторинг процесса выполнения странами-кандидатами взятых на себя в ходе переговоров обязательств и регулярно оценивала прогресс в достижении поставленных целей в ходе подготовки к вступлению. Итоги оценки результатов адаптации законодательства каждой из стран-кандидатов ежегодно публиковались и были доступны широкой общественности. После вступления Еврокомиссия продолжала осуществлять мониторинг имплементации странами новыми членами законодательных норм, так же, как это происходит и в отношении остальных стран ЕС.

Рыболовство. На этапе подготовки к вступлению в ЕС основные вопросы, обсуждавшиеся на переговорах стран-кандидатов с Еврокомиссией, были связаны с созданием административных структур взаимодействия в области рыболовства, а также с урегулированием специфических для каждой из стран проблем, таких как, например, включение отдельных позиций в общую схему регулирования на внутреннем рынке либо согласование конкретных режимов регулирования деятельности в зонах различной юрисдикции. Определение порядка доступа к ресурсам было отложено на конец переговоров и формулировалось на основе общих принципов и общей методологии, которые согласовывались на этом завершающем этапе.

С точки зрения приведения нормативной базы стран-кандидатов в соответствие с *acquis* следует подчеркнуть, что положения *acquis* в части, касающейся раздела 8, содержат меры, которые не обязательно должны быть перенесены в национальное законодательство. Тем не менее, странам-кандидатам было рекомендовано ввести эти положения в свое законодательство перед вступлением, во-первых, для того,

чтобы подготовить свои административные органы и хозяйствующие субъекты к возможному включению в общеевропейскую политику в сфере рыболовства еще до вступления в ЕС и, во-вторых, для обеспечения имплементации требований *acquis* сразу после вступления. Кроме того, это было полезным с точки зрения участия стран — новых членов в соглашениях и конвенциях о рыболовстве, а также в региональных рыболовных организациях.

При оценке административного потенциала стран-кандидатов, связанного с проведением Единой политики в сфере рыболовства учитывалось, что в этих странах есть центральные административные органы, которые могут осуществлять эту политику. Положения *acquis* не содержат требований о специфической организационной форме такого администрирования. Однако в сфере политики на рынке и рационального использования рыбных ресурсов, проведения проверок и осуществления контроля, регистрации судов и др. *acquis* предусматривают чрезвычайно детальные нормативы регулирования с точки зрения как обязательных к исполнению требований, так и применяемых для этого средств и методов. Это относится к следующим сферам:

- рациональное использование биоресурсов, проведение проверок и осуществление контроля: администрирование инспекционных проверок, управление суммарным допустимым уловом, квотами на вылов, лицензированием, внедрением технических мер; инспекционный корпус, который может контролировать рыболовство в национальных водах, равно как и вылов рыбы судами под национальным флагом в зонах вне юрисдикции ЕС; оборудование для осуществления контроля, например инспекционные суда, самолеты, наземный транспорт; эффективное использование спутниковых систем слежения для рыболовных судов; база данных для сопоставления информации об уловах с другими источниками информации;

- деятельность структурного характера (включая регистрацию судов): администрация, которая может реализовывать структурную политику в сфере рыболовства и аквакультуры, в частности, программы, софинансируемые с помощью соответствующих программ ЕС; измерение рыболовных судов; создание специального Регистра для рыболовных судов, способного вести обмен данными с Регистром ЕС и др.;
- политика на рынке: ведомства, осуществляющие контроль имплементации единых стандартов на рынке (в том числе изъятие избыточных количеств товаров с рынка), обеспечивающие сбор и передачу информации о рыночных и референтных ценах, осуществляющие регистрацию организаций производителей и взаимодействие с ними и др.;
- специфические правила господдержки для сектора рыболовства. Важно иметь в виду, что *acquis*, относящиеся к управлению биоресурсами, инспектированию и контролю, лишь косвенно затрагивают страны, не имеющие выхода к морю, и что порядок регистрации флота относится только к странам, имеющим рыболовный флот, плавающий под их флагом. Надо также помнить, что нормы и правила, относящиеся к управлению биоресурсами, различны для разных акваторий лова (Атлантики, Балтийского и Средиземного морей) (см. табл. 8).

Политика в сфере транспорта. В сфере транспорта страны-кандидаты столкнулись с проблемой разработки и имплементации значительного объема норм и правил, которые составляют около 10% всего общеевропейского законодательства. *Acquis* в сфере транспорта, базирующиеся на ст. 70–80 Договора о ЕС, состоят из нескольких сотен регулирующих положений, директив и регламентов, которые не только должны быть внесены в законодательство стран-кандидатов, но и требуют достижения высокого уровня национального администрирования.

Таблица 8. Меры переходного характера в отношении рыболовства

Страна	Начало – завершение переговоров по разделу 8	Меры переходного характера
Болгария	III 2001 – XII 2004 (V 2001)	Нет
Чехия	IV 1999 – XII 2002 (IV 1999)	Нет
Эстония	IV 1999 – XII 2002 (IV 2000)	Нет
Венгрия	IV 1999 – XII 2002 (V 1999)	Нет
Латвия	X 2000 – XII 2002 (X 2001)	<p>Латвия подавала заявку:</p> <ul style="list-style-type: none"> • на предоставление специального охранного режима для Рижского залива • на включение балтийской шпроты в действующий Регламент ЕС <p>По этому заявлению Латвии и с учетом предоставленной научно-исследовательской информации об особом положении этого района ЕС предложил включить в действующий Регламент ЕС 88/98 следующие положения:</p> <ul style="list-style-type: none"> • мощность двигателей судов, которым разрешено вести промысел в акватории Рижского залива, не должна превышать 221 кВт; • суда, которым разрешено вести промысел в акватории Рижского залива, должны быть включены в специальный перечень <p>Перечисленные защитные меры не являются дискриминационными и действуют для всей акватории Рижского залива</p>
Литва	III 2001 – XII 2002 (V 2001)	Нет
Польша	IV 1999 – XII 2002 (VI 2002)	<p>Принято решение о включении шпрот (Sprattus), вылавливаемых в регионе Балтийского моря, в Приложение IV Регламента ЕС 140/2000</p> <p>Польша отозвала все другие требования, включая особый режим для всей польской исключительной экономической зоны в Балтийском море</p>
Румыния	V 2001 – XII 2004 (VI 2001)	Нет
Словакия	X 2000 – XII 2002 (X 2000)	Нет
Словения	IV 1999 – XII 2002 (V 1999)	Нет
Кипр	IV 1999 – XII 2002 (IV 2000)	Кипр обязался сократить количество рыболовных судов, ведущих лов за пределами Средиземного моря, в соответствии с согласованными целями и графиком

Страна	Начало – завершение переговоров по разделу 8	Меры переходного характера
Мальта	X 2000 – XII 2002 (VI 2002)	<p>Мальта выступила с просьбой ввести специальный режим для 25-мильной прибрежной зоны. С учетом предоставленной Мальтой научно-исследовательской информации об особой ситуации в прибрежных акваториях в окончательный текст договора о вступлении были внесены следующие пункты:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ведение рыболовства в пределах 25-мильной зоны должно быть разрешено только малым рыболовным судам длиной не более 12 метров. Общая мощность этих судов не должна превышать существующую; • в пределах отдельных зон внутри 25-мильной зоны допускается промысел траулерами длиной до 24 метров. Общая производительность этих судов, измеряемая мощностью двигателей, не должна превышать имевшуюся на момент ведения переговоров, а мощность двигателя судов, ведущих промысел на глубинах менее 200 м, не должна превышать 185 кВт (250 л.с.). Координаты упомянутых зон предоставляются Мальтой • количество судов, которые могут вести промысел золотистой макрели, сокращено и не должно превышать 130 (на момент переговоров число таких судов длиной от 12 до 24 м составляло 45) • все суда длиной свыше 12 м, ведущие промысел в 25-мильной зоне, должны быть включены в специальный перечень. Любое увеличение объема вылова должно производиться с учетом обеспечения устойчивого природопользования в этой зоне; • в соответствии с Регламентом (ЕС) 1239/98 в пределах 25-мильной зоны запрещено использование дрейферных рыболовных сетей
Хорватия	II 2010 – VI 2011 (VI 2011)	<p>До 30.06.2014 г. в районе Западной Истрии допускается использование донных тралов на глубинах менее 50 м на расстоянии свыше 1,5 морских миль от побережья. Для судов длиной менее 12 м использование донных тралов разрешается на тот же период на глубинах свыше 50 м на расстоянии не менее 1 морской мили от побережья. Кустарный рыбный промысел для личного потребления (натуральное рыбное хозяйство) должен быть прекращен к 31 XII 2014 г.</p> <p>Для любых инвестиций, осуществляемых компаниями при поддержке со стороны Европейских фондов рыболовства, на ряде хорватских островов допускается более высокий (до 85%) уровень софинансирования.</p> <p>Исходя из действующего двустороннего соглашения между Хорватией и Словенией, разрешается ограниченный взаимный доступ рыболовецких судов в прибрежные воды двух стран</p>

Законодательство ЕС в сфере автомобильного транспорта охватывает большое число требований социального, технического, налогового, экологического характера, вопросов безопасности и др. Либерализация железнодорожного транспорта поставила вопрос о внесении серьезных дополнений в законодательство стран-кандидатов, что должно способствовать дальнейшему открытию этих рынков для конкуренции со стороны компаний из других стран – членов ЕС. На авиатранспорте наиболее актуальными являются вопросы доступа на рынок, безопасности и организационной инфраструктуры, на морском транспорте – обеспечения безопасности.

Практически во всех странах-кандидатах существовала экономическая необходимость стимулирования, развития и совершенствования инфраструктуры всех видов транспорта при финансовой поддержке со стороны ЕС, поскольку после вступления основные компоненты транспортной инфраструктуры этих стран стали частью расширенной трансъевропейской транспортной сети. Многие страны-кандидаты к моменту вступления почти завершили процесс адаптации своего законодательства, поэтому основным вопросом, который им предстояло решить в процессе подготовки к нему был связан с мониторингом развития необходимого административного потенциала.

А. Автомобильный транспорт

ЕС предложил странам-кандидатам доступ на свой рынок автомобильных перевозок при условии, что они эффективно внедрят у себя нормы европейского законодательства в этой сфере, а для тех стран, где это было необходимо, по их просьбе предоставил им переходный период. После вступления все страны-кандидаты получили доступ на рынок автоперевозок в пределах всего ЕС. Переходный период (после вступления) был установлен на ограничение грузовых автомобильных перевозок в странах ЕС на основе взаимности для операторов – нерезидентов из стран – новых членов (двухлетний для Чехии, Эстонии, Латвии, Литвы, Словакии и Хорватии, трехлетний для

Болгарии, Румынии, Венгрии и Польши с правом продления длительности этого периода любой из стран до пяти лет).

Переходный период в отношении оборудования автотранспортных средств, занятых исключительно на внутренних перевозках, записывающими устройствами (тахографами) был установлен для Кипра, Латвии (до начала 2005 г.) и Литвы (до конца 2005 г.). Для Латвии, Литвы и Болгарии также был установлен переходный период в отношении выполнения требований Директивы 96/26/ЕС, предусматривающей соблюдение минимальных стандартов по размеру капитала для автотранспортных компаний. Для Венгрии, Польши, Болгарии и Румынии были согласованы переходные положения, предусматривающие сохранение национальных стандартов нагрузки на ось для отдельных транспортных средств, осуществляющих движение по национальной дорожной сети (см. табл. 9).

Б. Другие виды транспорта

В области морского транспорта переходные меры, касающиеся каботажных грузовых и пассажирских перевозок, были запрошены только Хорватией, и они были согласованы с Еврокомиссией (табл. 9).

В сфере железнодорожного транспорта для Польши и Венгрии был предусмотрен переходный период, на протяжении которого до конца 2006 г. действовали ограничения на включение в трансъвропейскую сеть железнодорожных грузоперевозок (Директива 91/440/ЕЕС). Вместе с тем, минимум 20% пропускной способности железных дорог в этих странах резервировалось для иных транспортных компаний, нежели назначенные операторы.

На авиационном транспорте краткосрочный переходный период был предоставлен Литве и Венгрии для запрета приема самолетов, не соответствующих стандартам уровня шума, из третьих стран.

Налогообложение. Институциональная и юридическая нормативная база европейской интеграции предполагает

Таблица 9. Меры переходного характера в отношении транспортной политики

Страна	Начало – завершение переговоров по разделу 9	Меры переходного характера
Болгария	VI 2001 – XII 2004 (VI 2003)	Отсрочка доступа перевозчиков-нерезидентов на национальные рынки автоперевозок других стран-членов ЕС на три года Отсрочка для соблюдения минимальных стандартов по размеру капитала для автотранспортных компаний до 31 XII 2010 Постепенное повышение лимитов загрузки на ось на национальной сети автодорог до 31 XII 2013
Чехия	XI 1999 – XII 2002	Отсрочка доступа перевозчиков-нерезидентов на национальные рынки автоперевозок других стран-членов ЕС на два года
Эстония	XI 1999 – XII 2002 (III 2002)	Отсрочка доступа перевозчиков-нерезидентов на национальные рынки автоперевозок других стран-членов ЕС на два года
Венгрия	XI 1999 – XII 2002 (XII 2001)	Постепенное повышение лимитов загрузки на ось на национальной сети автодорог до 31 XII 2008 Отсрочка доступа перевозчиков-нерезидентов на национальные рынки автоперевозок других стран-членов ЕС на три года Ограничение доступа к трансъевропейской сети железнодорожных грузоперевозок до конца 2006 г. Отсрочка в прекращении приема авиасудов с повышенным уровнем шума из третьих стран до конца 2004 г.
Латвия	XI 2000 – XII 2002 (XII 2001)	Оснащение отдельных транспортных средств для внутренних перевозок тахографами до 31 XII 2004 Отсрочка для соблюдения минимальных стандартов по размеру капитала для автотранспортных компаний до 31 XII 2006 Отсрочка доступа перевозчиков-нерезидентов на национальные рынки автоперевозок других стран – членов ЕС на два года
Литва	XI 2000 – XII 2002 (XII 2001)	Оснащение отдельных транспортных средств для внутренних перевозок тахографами до 31 XII 2005 Отсрочка для соблюдения минимальных стандартов по размеру капитала для автотранспортных компаний до 31 XII 2006 Отсрочка доступа перевозчиков-нерезидентов на национальные рынки автоперевозок других стран-членов ЕС на два года Отсрочка в прекращении приема авиасудов в аэропорту Каунаса с повышенным уровнем шума из третьих стран до конца 2004 г.

Страна	Начало – завершение переговоров по разделу 9	Меры переходного характера
Польша	XI 1999 – XII 2002 (VI 2002)	Постепенное повышение лимитов нагрузки на ось на национальной сети автодорог до 31 XII 2010 Отсрочка доступа перевозчиков-нерезидентов на национальные рынки автоперевозок других стран-членов ЕС на три года Ограничение доступа к трансъевропейской сети железнодорожных грузоперевозок до конца 2006 г.
Румыния	VI 2001 – XII 2004 (XII 2003)	Отсрочка доступа перевозчиков-нерезидентов на национальные рынки автоперевозок других стран-членов ЕС на три года Постепенное повышение транспортных налогов для внутреннего автотранспорта (до 31 XII 2010) Постепенное повышение лимитов нагрузки на ось на национальной сети автодорог местного значения (до 31 XII 2013)
Словакия	XI 2000 – XII 2002 (IV 2002)	Отсрочка доступа перевозчиков-нерезидентов на национальные рынки автоперевозок других стран-членов ЕС на два года
Словения	XI 1999 – XII 2002 (XII 2001)	Нет
Хорватия	IV 2008 – VI 2011 (XI 2010)	Отсрочка доступа перевозчиков-нерезидентов на национальные рынки автоперевозок других стран-членов ЕС на два года В области каботажного морского транспорта ранее заключенные контракты на общественное обслуживание действительны до 31 XII 2016 До конца 2014 г. на экскурсионных рейсах, выполняемых между портами Хорватии судами менее 650 рег. т, могут работать только суда, несущие флаг Хорватии или зарегистрированные в ней
Кипр	XI 1999 – XII 2002 (V 2001)	Оснащение отдельных транспортных средств для внутренних перевозок тахографами до 31 XII 2005
Мальта	III 2001 – XII 2002 (X 2001)	Постепенное (до конца 2005 г.) повышение транспортных налогов для внутреннего автотранспорта Отсрочка до конца 2004 г. для отдельных элементов контроля соответствия требованиям эксплуатации для транспортных средств, используемых для внутренних перевозок Отсрочка до конца 2005 г. в оснащении отдельных транспортных средств для внутренних перевозок средствами контроля за скоростью

регулирование в сфере косвенного налогообложения налога на добавленную стоимость (НДС) и режимов начисления акцизов, а в отношении прямых налогов — налога на прибыль предприятий.

НДС был введен в ЕЭС в 1970 г. вместо применявшихся в странах-членах налогов на производство и потребление. Тогда же было принято решение о направлении части поступлений от этого налога, отчисляемых по унифицированной ставке, на финансирование бюджета Сообщества, что создало основу для последующей гармонизации его сбора (сближения общих принципов налогообложения). В соответствии с Директивой ЕС 77/388/ЕЕС от 1 мая 1977 г. была унифицирована база отчисления этого налога во всех странах Сообщества и таким образом создана общая основа для финансирования бюджета ЕС. Названная директива ЕС действует до настоящего времени и в основном определяет общие правила изъятия НДС в Сообществе. В частности, речь идет об использовании некумулятивного общего налога на потребление, который начисляется на всех стадиях производства и распределения товаров и услуг. Это предполагает одинаковые налоговые режимы для национальных и импортных товаров и услуг. При довольно высокой степени унификации НДС законодательство ЕС тем не менее оставляет определенную свободу в его начислении и за странами-участниками.

В сфере изъятия акцизов законодательство ЕС гармонизировано в отношении нефти, табачных изделий и алкогольных напитков. Законодательство ЕС предусматривает структуру начисления налога, а также систему минимальных ставок по каждой группе продуктов. По этому законодательству на товары начисляется акциз, если они произведены внутри Сообщества или импортированы из третьих стран. Вместе с тем, налог начисляется в пользу той страны, где были потреблены эти товары, и по ставкам, действующим в этом члене Сообщества. В основу системы изъятия акцизов в условиях движения гармонизированных подакцизных товаров между странами-членами заложен режим налогового склада,

где такие товары могут производиться и храниться без обложения акцизом. В результате введения единого рынка все процедуры финансового контроля на внутренних границах Сообщества были отменены к 1 января 1993 г.

Законодательство Сообщества в области административного сотрудничества и взаимной помощи предусматривает ряд инструментов для предотвращения уклонения от уплаты налогов, действующих в пределах всего ЕС. Они позволяют странам-членам собирать информацию о налоговых субъектах из других стран посредством обмена информацией.

Законодательство ЕС в сфере прямого налогообложения касается главным образом отдельных вопросов налогообложения предприятий и налога на капитал. В сфере налогообложения предприятий оно ориентировано на облегчение административного взаимодействия между национальными налоговыми органами и на снятие барьеров для трансграничного взаимодействия предприятий. Принятие в 1997 г. Кодекса поведения ЕС в сфере налогообложения бизнеса стало отражением стремления стран-членов противодействовать введению потенциально вредных налоговых инициатив. Страны-члены обязуются не вводить новые налоговые меры, которые противоречат логике Кодекса, и осуществить коррекцию своих налоговых систем и практик в соответствии с принципами Кодекса. Для применения и укрепления налогового законодательства ЕС требуется сильная и хорошо оснащенная система налогового администрирования.

В целом в странах-кандидатах к моменту вступления уже сложился близкий к *acquis* режим косвенного налогообложения, хотя имелись и серьезные различия по ряду частных вопросов (например, освобождения от налогов, ставки налогообложения, практики возврата ранее уплаченных налогов и др.). Большинство стран-кандидатов подготовили графики приведения своего законодательства в соответствие с *acquis* — как по изъятию НДС, так и по акцизным платежам, а также заявили о принятии принципов Кодекса поведения ЕС в сфере налогообложения бизнеса. В свою очередь, со стороны

Еврокомиссии была инициирована проверка и анализ соответствующих положений национального законодательства в странах-кандидатах с тем, чтобы выявить потенциально вредные для Сообщества практики, противоречащие логике Кодекса.

Всем странам-кандидатам потребовались переходные меры, а также некоторые изъятия из действовавшего законодательства, главным образом в отношении НДС и акцизов. Лишь одна страна попросила предоставить переходный период для приведения в соответствие нормативов прямого налогообложения. Наиболее чувствительными при переговорах стали для стран-кандидатов вопросы уровня ставок налогообложения. Так, действовавшие в большинстве из них ставки НДС отличались от уровня, требуемого *acquis*, а ставки акцизов были значительно ниже, чем в Сообществе. Правительства стран-кандидатов были серьезно обеспокоены возможными социальными и экономическими последствиями значительного повышения к моменту вступления ставок налогообложения и, следовательно, цен на социально значимые товары. Поэтому все страны-кандидаты попросили предоставить им более длительный переходный период для введения новых ставок налогообложения отдельных товаров и услуг, что позволило им растянуть сроки приведения этих ставок в соответствие с требованиями *acquis* и снизить отрицательные экономические и социальные последствия этих мер.

Принимая решение о переходных мерах, ЕС учитывал необходимость обеспечения нормального функционирования внутреннего рынка в связи с налогообложением, а также политические, экономические и социальные условия в странах-кандидатах поскольку воздействие изменения ставок налогообложения на конкуренцию или внутренний рынок было признано ограниченным, а социальные последствия для стран-участниц были ярко выражены, во многих случаях странам были предоставлены ограниченные по срокам переходные периоды (см. табл. 10).

Экономический и валютный союз. В соответствии с Договором о ЕС государством-членом ЕС является либо

Таблица 10. Меры переходного характера в отношении налогообложения

Страна	Начало – завершение переговоров по разделу 10	Меры переходного характера
Болгария	VII 2001 – XII 2004 (V 2002)	Порог объема продаж МСП, освобождаемый от НДС, установлен на уровне ок. 25 тыс. евро Освобождение от НДС международного пассажирского транспорта Специальный режим акцизных сборов для производителей спиртных напитков путем перегонки плодовой продукции для личного потребления; Установление сниженной ставки акцизов на сигареты до 31/XII 2007 г.
Чехия	XI 1999 – XII 2002 (XII 2001)	Порог объема продаж МСП, освобождаемый от НДС, установлен на уровне 35 тыс. евро Снижена ставка НДС на поставки тепла до 31/XII 2007 г. Снижена ставка НДС на строительство до 31/XII 2007 г. Установление сниженной ставки акцизов на сигареты до 31/XII 2007 г. Специальный режим акцизных сборов для производителей спиртных напитков путем перегонки плодовой продукции для личного потребления Освобождение от НДС международного пассажирского транспорта
Эстония	XI 1999 – XII 2002 (VI 2002)	Снижена ставка НДС на поставки тепла до 31/XII 2007 г. Порог объема продаж МСП, освобождаемый от НДС, установлен на уровне 16 тыс. евро Установление сниженной ставки акцизов на сигареты до 31/XII 2009 г. Отсрочка до 31/XII 2008 г. для полного соответствия требованиям Директивы ЕС 90/435/ЕЕС о материнских и дочерних компаниях Освобождение от НДС международного пассажирского транспорта
Венгрия	XI 1999 – XII 2002 (VI 2001)	Снижена ставка НДС на поставки тепла до 31/XII 2007 г. Порог объема продаж МСП, освобождаемый от НДС, установлен на уровне 35 тыс. евро Снижена ставка НДС на электроэнергию и газ на срок не более одного года после вступления Снижена ставка НДС на рестораны до 31/XII 2007 г. Освобождение от НДС международного пассажирского транспорта; Специальный режим акцизных сборов для производителей спиртных напитков путем перегонки плодовой продукции для личного потребления; Установление сниженной ставки акцизов на сигареты до 31/XII 2008 г.

Страна	Начало – завершение переговоров по разделу 10	Меры переходного характера
Латвия	V 2001 – XII 2002 (VI 2002)	Порог объема продаж МСП, освобождаемый от НДС, установлен на уровне 17,2 тыс. евро Установление сниженной ставки акцизов на сигареты до 31/XII 2009 г. Освобождение от НДС международного пассажирского транспорта Освобождение от НДС лицензионных платежей Снижена ставка НДС на поставки тепла до 31/XII 2004 г.
Литва	V 2001 – XII 2002 (III 2002)	Порог объема продаж МСП, освобождаемый от НДС, установлен на уровне 29 тыс. евро Установление сниженной ставки акцизов на сигареты до 31/XII 2009 г. Освобождение от НДС международного пассажирского транспорта
Польша	XI 1999 – XII 2002 (III 2002)	Нулевая ставка НДС на книжную продукцию до 31 XII/2007 г. Снижена ставка НДС на рестораны до 31/XII 2007 г. Порог объема продаж МСП, освобождаемый от НДС, установлен на уровне 10 тыс. евро Установление сниженной ставки акцизов на сигареты до 31/XII 2008 г. Снижены акцизы на экологически чистое топливо на срок до 1 года после вступления в ЕС Снижена ставка НДС на строительные услуги до 31/XII 2007 г. Значительное снижение НДС на инвестиции в сельское хозяйство, за исключением машин, до 30/IV 2008 г. Значительное снижение НДС на продовольствие до 30/IV 2008 г. Освобождение от НДС международного пассажирского транспорта
Румыния	X 2001 – XII 2004 (VI 2003)	Порог объема продаж МСП, освобождаемый от НДС, установлен на уровне 35 тыс. евро Освобождение от НДС международного пассажирского транспорта Специальный режим акцизных сборов для производителей спиртных напитков путем перегонки плодовой продукции для личного потребления; Установление сниженной ставки акцизов на сигареты до 31/XII 2009 г.

Страна	Начало – завершение переговоров по разделу 10	Меры переходного характера
Словакия	VI 2001 – XII 2002 (III 2002)	Снижена ставка НДС на поставки тепла до 31/XII 2008 г. Снижена ставка НДС на строительные услуги до 31/XII 2007 г. Снижена ставка НДС на электроэнергию и газ на срок не более одного года после вступления Порог объема продаж МСП, освобождаемый от НДС, установлен на уровне 35 тыс. евро Установление сниженной ставки акцизов на сигареты до 31/XII 2008 г. Специальный режим акцизных сборов для производителей спиртных напитков путем перегонки плодовой продукции для личного потребления Освобождение от НДС международного пассажирского транспорта
Словения	XI 1999 – XII 2002 (XII 2001)	Снижена ставка НДС на строительные услуги до 31/XII 2007 г. Снижена ставка НДС на рестораны до 31/XII 2007 г. Порог объема продаж МСП, освобождаемый от НДС, установлен на уровне 25 тыс. евро Освобождение от НДС международного пассажирского транспорта
Хорватия	X 2009 – VI 2011 (VI 2010)	Порог объема продаж МСП, освобождаемый от НДС, установлен на уровне 35 тыс. евро Освобождение от НДС международного пассажирского транспорта Освобождение от НДС новых строительных объектов и приобретения земли под строительство до 31/XII 2014 г. Установление сниженной ставки акцизов на сигареты до 31/XII 2017 г.
Кипр	XI 1999 – XII 2002 (IV 2002)	Порог объема продаж МСП, освобождаемый от НДС, установлен на уровне 15,6 тыс. евро Нулевая ставка НДС на продовольствие до 31/XII 2007 г. Нулевая ставка НДС на фармацевтические товары до 31/XII 2007 г. Снижена ставка НДС на рестораны до 31/XII 2007 г. Освобождение от НДС приобретения земли под строительство Освобождение от НДС международного пассажирского транспорта

Страна	Начало – завершение переговоров по разделу 10	Меры переходного характера
Мальта	VI 2001 – XII 2002	<p>Нулевая ставка НДС на продовольствие до 31/XII 2009 г.</p> <p>Нулевая ставка НДС на фармацевтические товары до 31/XII 2009 г.</p> <p>Освобождение от НДС платы за водоснабжение</p> <p>Освобождение от НДС новых строительных объектов и приобретения земли под строительство</p> <p>Освобождение от НДС наземного пассажирского транспорта и каботажного морского пассажирского транспорта</p> <p>Порог объема продаж МСП, освобождаемый от НДС, установлен на уровне 37 тыс. евро – для предприятий, экономическая деятельность которых связана преимущественно с поставками товаров, 24,3 тыс. евро – для предприятий, экономическая деятельность которых преимущественно связана с предоставлением услуг с низкой добавленной стоимостью, и 14,6 тыс. евро – для остальных производителей</p>

то, которое приняло евро в качестве национальной валюты, либо государство-член с частичными ограничениями. К таким ограничениям, в соответствии со ст. 122 Договора, относится исключение из прав и обязательств, возникающих в связи с членством страны в ЕСЦБ. Такое государство не может использовать единую валюту, поскольку не соответствует необходимым для этого критериям.

Страны-кандидаты стали членами ЭВС с момента вступления в ЕС, хотя и не использовали пока единую валюту. Непосредственно после вступления это было невозможно, поскольку Договор о ЕС предусматривает проведение оценки стабильности государственных финансов еще до присоединения; кроме того, страны-кандидаты не могли участвовать в совместном механизме регулирования валютных курсов, доступ в который стал открыт для них только после вступления в ЕС. Одним из критериев, необходимых для вступления в еврозону, является участие в таком механизме на протяжении минимум двух лет. Участие в ЭВС предполагает обязательное принятие странами *acquis*, касающихся функционирования

единого рынка, в первую очередь *acquis* о свободном передвижении капитала.

Каких-либо переходных положений для стран-кандидатов по данному разделу не предусматривалось, и ни одна из них подобных предложений не выдвигала.

Весь массив *acquis* по данному разделу подразделяется на следующие категории:

1) элементы, которые должны быть имплементированы в национальное законодательство до вступления в ЕС:

■ запрет на прямое финансирование публичного сектора: сюда входит запрещение любого кредитования организаций ЕС и приобретения государственных облигаций непосредственно Европейским центробанком или национальными центральными банками. Цель подобных ограничений – обеспечение фискальной дисциплины и независимости центральных банков;

■ запрещение льготного финансирования публичного сектора финансовыми организациями. Данная мера дополняет запрет на прямое финансирование, способствует свободе передвижения капитала и предотвращает нарушение принципов функционирования рыночной экономики;

■ независимость центральных банков. Основная цель деятельности центральных банков – обеспечение стабильности цен; никакие внешние органы или институты не вправе оказывать влияние на их решения;

2) элементы, соблюдение которых может иметь место только после присоединения. Сюда относятся валютные курсы и экономическая политика, координация экономической политики с другими странами-членами посредством процедур ЕС, соблюдение положений Пакта стабильности и роста, а также устава ЕСЦБ.

Статистика. Цель координации деятельности в сфере статистики в ЕС – обеспечить, чтобы страны-члены своевременно предоставляли точные и гармонизированные статистические данные на постоянной основе. Качество таких данных,

как и статистической службы в целом, сильно зависит от организации администрирования в стране в целом, от эффективности ее системы управления и от квалификации работников в этой сфере. Все страны-кандидаты приняли положения *acquis*, и в целом был достигнут довольно высокий уровень соответствия их базовым принципам. Сотрудничество в сфере статистики с этими странами неуклонно развивалось начиная с конца 90-х гг. — как на двусторонней основе с Евростатом (при финансовой поддержке PHARE), так и в рамках международных организаций, таких как ООН, МВФ и ОЭСР.

Занятость и социальная политика. *Acquis* в области занятости и социальной политики охватывают сферы, которые на уровне ЕС регулируются значительным массивом производного законодательства, например, в сфере здравоохранения, техники безопасности, трудового законодательства, формирования общественного диалога, трудоустройства, социальной защиты и др. В этих сферах не действуют обязательные для всех требования имплементации единообразных мер, но существует чрезвычайно важное общее для всех стран обязательство — координация действий по отдельным направлениям с тем, чтобы сформировать более однородную социальную среду в соответствии с принципами и правилами Договора о создании ЕС.

Все страны-кандидаты с момента вступления взяли на себя обязательства приведения в соответствие своих национальных практик и правовых положений с требованиями *acquis*. Согласованные переходные положения ограничены по срокам реализации и масштабам.

А. Трудовое законодательство

Для гармонизации трудового законодательства в ЕС Еврокомиссией были выпущены директивы, касающиеся следующих сфер: коллективные увольнения; защита прав работников в случае продажи предприятия; обязательства работодателя информировать работников об условиях трудо-

вых соглашений, гарантии работникам в случае банкротства нанимателя; откомандирование работников и организация рабочего времени.

Б. Гендерное равноправие

Равенство между полами зафиксировано в качестве одной из целей Сообщества в Амстердамском договоре 1997 г. Имплементация этой цели на практике происходила посредством реализации Рамочной стратегии ЕС о гендерном равенстве (2001–2005 гг.), предусматривавшей анализ государственной политики в этой области, сбор статистических данных, меры по информированию общественности.

К числу законодательных актов в данной области относятся нормы, запрещающие дискриминацию на гендерной основе, а также относящиеся к трудовым отношениям: равноправие при приеме на работу, социальное обеспечение, отпуск по беременности и родам, защита прав беременных женщин и женщин в послеродовой период.

В. Запрет дискриминации

Со вступлением в силу новой ст. 13 Договора о ЕС, введенной Амстердамским договором, Сообщество получило возможности для борьбы с дискриминацией практически на любом основании — пола, расовой или этнической принадлежности, религиозных убеждений, инвалидности, возраста, сексуальной ориентации, причем как в связи с трудовой деятельностью, так и независимо от нее.

К правовым нормам ЕС в этой области относятся Директива 2000/43/ЕС, запрещающая дискриминацию на расовой или этнической основе в трудовых отношениях, образовании, социальном обеспечении и здравоохранении, доступе к товарам, услугам и жилью, а также Директива 2000/78/ЕС, воспрещающая дискриминацию в трудовых отношениях на основе религиозных убеждений, профессиональной принадлежности, возраста и сексуальной ориентации.

Г. Охрана труда и производственная безопасность

Требования *acquis* ориентированы на гармонизацию, с помощью директив Еврокомиссии, минимальных стандартов охраны труда и производственной безопасности рабочих мест в ЕС. Движение в направлении большего соответствия стандартам приводит к сокращению количества несчастных случаев и травматизма на рабочих местах, снижению профессиональной заболеваемости и др. Для достижения этих целей внедрение законодательства ЕС должно сопровождаться созданием эффективно работающих институтов трудовых инспекций.

Д. Социальная защита

Поскольку финансирование и организация социальной защиты является зоной ответственности каждой из стран-членов, требования Сообщества сводятся к тому, чтобы эти национальные системы были способны устойчиво функционировать и обеспечивать универсальные формы социальной защиты в соответствии с целями Договора о ЕС. Системы защиты в странах-кандидатах должны быть способны к координации с уже существующими в других странах ЕС, которые сами по себе динамично развиваются и реформируются.

Е. Общественный диалог

Страны-кандидаты призваны подтвердить, что придают общественному диалогу между социальными партнерами подобающее значение и что социальные партнеры развиты достаточно, чтобы выполнять свои обязанности как на национальном, так и на общеевропейском уровне, а также выражать свою позицию в отношении законопроектных в сфере занятости и социальной политики. В соответствии с Амстердамским договором социальные партнеры играют центральную роль в выработке направлений и проведении социальной политики в Сообществе, и поэтому развитие не только трехсторонних

переговорных структур, но и просто двусторонних переговоров между сторонами представляется важным условием для вовлечения социальных партнеров в странах-кандидатах в общественный диалог на национальном и на общеевропейском уровне.

Ж. Трудовые отношения

Страны-кандидаты должны в сотрудничестве с ЕС участвовать в подготовке регулярных изданий «Обзор политики трудоустройства». Для этого им предлагается предоставлять информацию по следующим темам: 1) происходит ли улучшение функционирования рынка труда в направлении достижения большего соответствия предложения рабочей силы спросу на нее на внутреннем рынке, и какие меры политики ориентированы на поддержку этого процесса; 2) наблюдается ли прогресс в сфере реформы рынка труда и его трансформации, и позволяет ли глубина этих процессов достичь полного включения страны в единый европейский рынок труда; 3) ориентированы ли политические и практические меры на подготовку к функционированию в условиях рыночной экономики значительной части низкоквалифицированной рабочей силы или рабочей силы, квалификация которой не пользуется спросом на рынке; 4) степень готовности институтов и организационных структур политики занятости для реализации европейской стратегии занятости.

3. Общественное здравоохранение

И в базовых определениях, и в практике имплементации политики Сообщества большое внимание уделяется условиям для обеспечения высокого уровня здравоохранения населения. В этой сфере ЕС согласовал со странами-кандидатами значительное количество переходных положений, в частности, позволяющих бизнес-структурам адаптироваться к требованиям европейского законодательства.

С момента вступления и до конца соответствующего переходного периода Латвия, Мальта, Польша и Словения регу-

лярно предоставляли Еврокомиссии информацию о графике и сроках исполнения согласованных к исполнению требований.

И. Требования законодательства ЕС к институциональным структурам

Даже учитывая, что обеспечение выполнения обязательств стран-членов — зона ответственности каждой из них, это, тем не менее, требует наличия соответствующих национальных административных и судебных структур. Поэтому страны-кандидаты должны были внедрять положения *acquis* с помощью национальных административных структур, аналогичных действующим в других странах ЕС. Кроме того, *acquis* включают в себя Европейский социальный фонд, программы по здравоохранению и Директиву по противодействию потреблению табака, положение о Европейском центре по мониторингу расизма и ксенофобии, а также меры по созданию/управлению Европейским фондом по улучшению условий жизни и труда.

Все страны-кандидаты проделали большую работу по приведению своего трудового законодательства в соответствие с нормами ЕС, причем дополнения и изменения часто носили чисто технический характер; они также внедряли нормы гендерного равенства (по многим из них в этих странах был достигнут значительный прогресс); гораздо больший объем работы требовался при адаптации норм и правил в сфере охраны труда и производственной безопасности.

Страны-кандидаты должны были предоставить детальный график адаптации и внедрения всех норм, особенно в сфере охраны труда и производственной безопасности. Кроме того, от них требовалось представить детальные схемы обеспечения выполнения обязательств и их практического внедрения, в частности, организации различных инспекционных органов, а также систем возмещения ущерба пострадавшим лицам. Все страны-кандидаты к моменту вступления уже участвовали в так называемых «обзорах занятости», для которых предоставляли детальную информацию (см. табл. 11).

Таблица 11. Меры переходного характера в отношении занятости и социальной политики

Страна	Начало – завершение переговоров по разделу 13	Меры переходного характера
Болгария	X 2001 – XII 2004 (IV 2002)	Исполнение Директивы 90/239/ЕЕС и уточняющей ее Директивы 2001/37/ЕЕС о регулировании и администрировании производства и продажи табачных изделий (о предельном содержании смол в сигаретах) отложено до 31 XII 2010
Чехия	IX 1999 – XII 2002 (V 2001)	Нет
Эстония	IX 1999 – XII 2002 (X 2000)	Нет
Венгрия	IX 1999 – XII 2002 (XI 2000)	Нет
Латвия	II 2001 – XII 2002 (VI 2001)	Предоставлен переходный период для реализации следующих изменений: • до 1 VII 2004 – на выполнение минимальных требований в области охраны труда и производственной безопасности по применению производственного оборудования, установленного до 13 XII 2002, в соответствии с Директивой 89/655/ЕЕС; • до 31 XII 2004 – на выполнение минимальных требований в области охраны труда и производственной безопасности на рабочих местах в отношении оборудования, использовавшегося на 27 III 2002 (Директива 89/654/ЕЕС); • до 31 XII 2004 – на выполнение минимальных требований в области охраны труда и производственной безопасности для работы с оборудованием, укомплектованным дисплеями, в отношении оборудования, использовавшегося на 1 VI 2001 (Директива 90/270/ЕЕС)
Литва	XI 2000 – XII 2002 (III 2001)	Нет
Польша	IX 1999 – XII 2002 (III 2001)	Предоставлен переходный период до 31 XII 2005 для выполнения минимальных требований в области охраны труда и производственной безопасности по применению производственного оборудования, установленного до 13 XII 2002, в соответствии с Директивой 89/655/ЕЕС
Румыния	X 2001 – XII 2004 (IV 2002)	Нет
Словакия	II 2001 – XII 2002 (V 2001)	Нет

Окончание табл. 11

Словения	IX 1999 – XII 2002 (XI 2000)	Предоставлен переходный период до 31 XII 2005 для реализации требований Директив ЕС по уровню шума, воздействию химических, физических и биологических факторов на рабочем месте
Хорватия	VI 2008 – VI 2011 (XII 2009)	Нет
Кипр	IX 1999 – XII 2002 (III 2000)	Нет
Мальта	XI 2001 – XII 2002 (XI 2001)	Предоставлен переходный период до 01 I 2006 для выполнения минимальных требований в области охраны труда и производственной безопасности по применению производственного оборудования, установленного до даты вступления в ЕС, в соответствии с Директивой 89/655/ЕЕС. Действие трудовых соглашений, предусматривавших более продолжительное рабочее время по сравнению с установленным в директиве 93/104/ЕС, продлено до 31XII 2004

Энергетика. ЕС – крупнейший в мире импортер энергоресурсов. Он импортирует около половины потребляемой им энергии, а к 2030 г., если не будут приняты необходимые меры, эта зависимость может возрасти до 70%. Доля импорта в потреблении природного газа может достигнуть 70%, нефти – 90%, а угля – даже 100%. Расширение ЕС на восток лишь усилило эти тенденции, несмотря на то, что отдельные новые члены являются производителями первичных энергоресурсов (например, Польша – угля, а Румыния – нефти).

В состав *acquis* в области энергетики входит вся нормативно-правовая база ЕС в данной области, включая многочисленные директивы и регламенты. Для их имплементации необходима не только адекватная имплементация законов и правил, но и надежно функционирующие институты (например, регулирующие органы в соответствии с директивами по газу и электроэнергии, орган, обеспечивающий безопасность ядерной энергетики, и др.)

Для соответствия требованиям *acquis* по энергетике, странам-кандидатам было, в частности, необходимо:

- разработать стратегию развития энергетики, включая четкий график реструктуризации этого сектора;

- подготовиться к развитию внутреннего рынка энергии (в соответствии с директивами по газу и электроэнергии, по трансграничному обмену электроэнергией, по электроэнергии, производимой из возобновляемых источников);
- модернизировать инфраструктуру энергосистемы для интеграции в единый европейский рынок;
- подготовиться к кризисным ситуациям, в частности, посредством создания 90-дневных запасов нефти;
- решить проблемы, связанные с социальными, региональными и экологическими последствиями реструктуризации горнодобывающих предприятий;
- снизить энергопотери, увеличить удельный вес возобновляемых источников энергии – воды, ветра, солнечной энергии, биомассы – в энергобалансе;
- обеспечить безопасность АЭС с тем, чтобы электроэнергия на них производилась в соответствии с самыми высокими стандартами ядерной безопасности;
- обеспечить безопасное удаление ядерных отходов, подготовиться к имплементации гарантий на ядерные материалы Евратома.

Страны-кандидаты за период, предшествовавший вступлению, достигли существенного прогресса в достижении соответствия *acquis*, и перечисленные требования были применимы к ним в различной степени. Для реализации большинства из них необходимы значительные инвестиции, большая часть которых (при помощи ЕС) должна осуществляться самими странами.

В отношении атомной энергетики ЕС неоднократно обращал внимание на необходимость обеспечения в странах-кандидатах высокого уровня ядерной безопасности. В июне 2001 г. Совет ЕС рассмотрел доклад о ядерной безопасности в контексте расширения Сообщества, в котором содержались конкретные рекомендации странам-кандидатам по повышению уровня безопасности при удалении радиоактивных отходов и эксплуатации исследовательских ядерных реакторов.

ЕС настоятельно рекомендовал как можно скорее вывести из эксплуатации ряд типов атомных энергетических установок (АЭУ). Словакия приняла на себя обязательство закрыть два энергоблока на АЭС Бохунице-V-1 к 2006 и 2008 гг. соответственно. ЕС принял решение выделить Словакии на эти цели 90 млн евро на период 2004–2006 гг. Литва обязалась вывести из эксплуатации первый энергоблок на Игналинской АЭС к 2005 г. и второй энергоблок – к 2009 г., а ЕС принял на себя обязательство, в связи со значительной для литовского бюджета величиной расходов, выделить на эти цели 285 млн евро в течение 2004–2006 гг. и продолжить финансовую поддержку Литвы после 2006 г. Болгария обязалась вывести из эксплуатации первый и второй энергоблоки на АЭС в Козлодуге уже к концу 2002 г. и закрыть третий и четвертый энергоблоки к 2006 г. ЕС со своей стороны выразил готовность направить в Болгарию экспертную миссию еще до завершения переговоров о вступлении и выделить Болгарии на период 2000–2009 гг. финансовую поддержку в размере 550 млн евро.

В целом главными вопросами, обсуждавшимися на переговорах со странами-кандидатами по теме «Энергетика», были проблемы создания запасов нефти для чрезвычайных ситуаций, формирования внутреннего рынка энергоресурсов (в связи с директивами по газу и электроэнергии) и ядерной безопасности (см. табл. 12).

Промышленная политика. Acquis, входящие в раздел 15, не требуют ни переноса в национальное законодательство стран-кандидатов, ни каких-либо специальных мер по их имплементации или обеспечению выполнения. Они содержат: 1) основные принципы политики повышения конкурентоспособности в промышленности, которые сформулированы как на общеотраслевом, так и на секторальном уровне и не являются обязательными для выполнения странами-членами и 2) положения, основанные на Договоре о ЕОУС 1951 г., многие из которых уже не применяются.

В ходе переговоров странам-кандидатам было предложено представить Еврокомиссии материалы по националь-

Таблица 12. Меры переходного характера в отношении энергетики

Страна	Начало – завершение переговоров по разделу 14	Меры переходного характера
Болгария	Вторая половина 2001 – XII 2004 (2-я половина 2002)	Наращивание запасов нефти до требуемого уровня до конца 2012 г.
Чехия	Вторая половина 1999 – XII 2002 (2-я половина 2001)	Наращивание запасов нефти до требуемого уровня до конца 2005 г. Имплементация Директивы ЕС по газу до конца 2004 г.
Эстония	Вторая половина 1999 – XII 2002 (VII 2002)	Наращивание запасов нефти до требуемого уровня до конца 2009 г. Имплементация Директивы ЕС по электроэнергии до конца 2008 г.
Венгрия	Вторая половина 1999 – XII 2002 (2-я половина 2000)	Нет
Латвия	Первая половина 2001 – XII 2002 (2-я половина 2001)	Наращивание запасов нефти до требуемого уровня до конца 2009 г.
Литва	Первая половина 2001 – XII 2002 (1-я половина 2002)	Наращивание запасов нефти до требуемого уровня до конца 2009 г.
Польша	Вторая половина 1999 – XII 2002 (2-я половина 2001)	Наращивание запасов нефти до требуемого уровня до конца 2008 г.
Румыния	Первая половина 2002 – XII 2004 (2-я половина 2004)	Наращивание запасов нефти до требуемого уровня до конца 2012 г.
Словакия	Первая половина 2001 – XII 2002 (2-я половина 2001)	Наращивание запасов нефти до требуемого уровня до конца 2008 г.
Словения	Вторая половина 1999 – XII 2002 (1-я половина 2001)	Наращивание запасов нефти до требуемого уровня до конца 2005 г.
Хорватия	IV 2008 – VI 2011 (XI 2009)	Нет
Кипр	Вторая половина 1999 – XII 2002 (1-я половина 2001)	Наращивание запасов нефти до требуемого уровня до конца 2007 г.
Мальта	Первая половина 2001 – XII 2002 (1-я половина 2001)	Наращивание запасов нефти до требуемого уровня до конца 2006 г.

ной промышленной политике и стратегии реструктуризации промышленности с тем, чтобы оценить, соответствуют ли они принципам (в особенности в части приватизации и реструктуризации), изложенным в решении Совета ЕС «Об имплементации Программы действий Сообщества по укреплению конкурентоспособности европейской промышленности» (96/413/ЕС).

Раздел по промышленной политике тесно связан с другими переговорными, в частности с разделами о свободном

передвижении товаров, о политике в области конкуренции (включая господдержку), а также о социальной политике и занятости. Каких-либо запросов о переходных периодах или специальных положениях ни от одной из стран-кандидатов не поступало.

Малые и средние предприятия. *Acquis* ЕС, действующие по данному разделу, охватывают политику по отношению к МСП, регулирование оптовой и розничной торговли, туризма и сферы социальной экономики (кооперативы, общества взаимопомощи и пр.). Они состоят преимущественно из решений Еврокомиссии, определяющих процедуры консультаций и реализации программ Сообщества, а также рекомендаций, и не требуют ни перенесения в национальные правовые системы, ни имплементации или мер по обеспечению выполнения. Единственное исключение – Директива по статистике туризма (95/57/ЕС). Вместе с тем, тематика данного раздела весьма важна в контексте экономического развития и способности противостоять конкурентному давлению. В этом плане особое значение имеют следующие подразделы:

- принципы формирования и имплементации политики по отношению к МСП;
- общие условия ведения предпринимательской деятельности в стране;
- принятие и применение определения МСП.

Принципиальные вопросы политики отношения к малому бизнесу изложены в Европейской хартии для малых предприятий, принятой в июне 2000 г. Страны-кандидаты одобрили данную Хартию на конференции в Мариборе (Словения) в апреле 2002 г.

Наука и исследования. *Acquis* по данному разделу включают большое число решений Совета ЕС и Еврокомиссии по двум основным группам вопросов:

- рамочные программы ЕС в области научных исследований и технологического развития и программы Евратома в области исследований и подготовки кадров;

- соглашения о сотрудничестве в научно-технической области с третьими странами.

Рамочная программа — это основной инструмент финансирования научных исследований в Европе. Все страны-кандидаты, за исключением Турции, уже участвовали в 5-й Рамочной программе ЕС (1998 — 2002), а некоторые из них — в 5-й Рамочной программе Евратома. К 2002 г. все 13 стран-кандидатов подали заявки на участие в 6-й Рамочной программе ЕС, а семь из них (Болгария, Чехия, Венгрия, Латвия, Румыния, Словакия и Словения) — в 6-й программе Евратома.

В силу их специфики *acquis* в области научных исследований и разработок не нуждаются в переносе в национальные правовые системы. Возможности стран-кандидатов по имплементации *acquis* зависят не от применения правовых норм, а от наличия условий для эффективного участия в соответствующей Рамочной программе. Эти условия обусловлены, в частности, наличием необходимой инфраструктуры, эффективным функционированием институтов и взаимосвязей между ними, квалификацией исследователей, а также возможностями государства и частного бизнеса обеспечивать финансирование науки. Сотрудничество между странами-кандидатами и ЕС в области науки налажено давно, во всех странах создана сеть национальных контактных пунктов и сформированы необходимые финансовые и институциональные условия для участия в Рамочной программе ЕС.

Образование и подготовка кадров. Образование, подготовка кадров и работа с молодежью — это в основном зона ответственности государств-членов. *Acquis* Сообщества в этой области включают директиву 1977 г. (об образовании детей рабочих-мигрантов), программы действий, а также резолюции и декларации Совета ЕС по различным вопросам (например, равенство возможностей, ликвидация неграмотности, безопасность в школах, образование национальных меньшинств и др.). Сообществом были также созданы две специализированные организации в этой области — Европейский

центр развития профессионально-технического обучения (CEDEFOP) и Европейский фонд подготовки кадров (ETF).

Законодательные нормы и правила, необходимые для участия стран-кандидатов в программах Сообщества по данному разделу, к моменту вступления были уже в основном приняты. Десять центрально-европейских стран, Кипр и Мальта уже участвовали в таких программах, в них были созданы соответствующие национальные агентства. В странах-кандидатах также велась работа по подготовке (к моменту вступления) к выполнению Директивы по обучению детей трудовых мигрантов, которая обязывает страны-члены, в частности, обеспечивать бесплатное обучение таких детей языку принимающей страны.

Телекоммуникации и информационные технологии

А. Телекоммуникации

ЕС сформировал единую политику в секторе телекоммуникаций как вследствие быстрого развития технологий в нем, так и в результате решения Европейского суда, подтвердившего, что данный сектор в полной мере открыт для применения норм ЕС о свободе конкуренции. Открытие рынков телекоммуникаций началось в странах ЕС с 1988 г., и к 1997 г. они уже были полностью открыты для конкуренции.

Ко времени вступления в ЕС от стран-кандидатов требовалось перенести в национальное законодательство требования *acquis* в области телекоммуникаций. Для имплементации этих требований была необходима ликвидация любых конфликтов интересов (как реальных, так и предполагаемых) посредством эффективного разделения полномочий по регулированию и эксплуатации сетей. Сюда входит как создание независимого регулирующего органа в сфере телекоммуникаций, так и разделение интересов нормотворческих органов и владельцев бизнеса.

В частности, в сфере телекоммуникаций от стран-кандидатов требовалось:

- принять национальную политику в данной области с целью развития этого сектора в направлении, согласующемся с политикой ЕС;
- подготовить участников рынка к конкурентному давлению, ожидаемому при вступлении в ЕС;
- подготовить рынок телекоммуникаций посредством переноса в национальное законодательство и имплементации *acquis*, в частности в отношении выравнивания ценовых параметров;
- обеспечить выполнение положений нормативной базы с помощью адекватно финансируемого независимого регулирующего органа;
- удовлетворить потребности в телекоммуникациях слаборазвитых регионов, в особенности в отношении реализации универсальной сервисной политики.

К 2002 г. страны-кандидаты достигли существенного прогресса в принятии и применении требований *acquis* в сфере телекоммуникаций, но после существенной модификации последних в 2002 г. странам предстояло вновь предпринять немалые усилия для их переноса в национальное законодательство до вступления в ЕС. Несмотря на финансовое содействие ЕС, для этого нужны значительные инвестиции со стороны частного бизнеса. Необходимым условием для привлечения таких инвестиций является безусловное разделение регулятивной деятельности и бизнес-интересов, которое до конца было осуществлено далеко не во всех странах.

Б. Почтовые услуги

С 1992 г. в ЕС осуществлялась политика поэтапной и контролируемой либерализации рынка почтовых услуг с целью формирования единого европейского рынка таких услуг и существенного повышения их качества, в том числе в части сокращения сроков доставки и снижения тарифов.

В контексте расширения ЕС странам-кандидатам было необходимо осуществить следующие мероприятия:

- принять национальную политику в области развития сектора почтовых услуг, совместимую с политикой Сообщества;
- подготовить участников рынка к конкурентному давлению, ожидавшемуся при присоединении к ЕС;
- подготовить рынок почтовых услуг посредством переноса в национальное законодательство и имплементации *acquis* Сообщества (см. табл. 13).

Культура и политика в сфере аудиовизуального контента. Адаптация стран-кандидатов в этой сфере осуществляется на основе Директивы Еврокомиссии «Телевидение без границ», которая устанавливает нормативную базу для функционирования свободного обращения услуг телевизионного вещания в Сообществе с целью развития европейского рынка вещания и связанных с ним услуг, таких как телевизионная реклама и производство аудиовизуальных программ.

С помощью Директивы обеспечивается координация национального законодательства в следующих сферах: телевизионного вещания, стимулирования производства и распространения европейских программ, информирования широкой публики об основных событиях (спортивных), телевизионной рекламы и спонсорской помощи, защиты детей и подростков, а также обеспечения права на ответ.

Региональная политика и координация структурных инструментов. Законодательство ЕС по разделу 21 регулирует общие положения функционирования Структурных фондов (Регламент Совета ЕС 1260/1999), а также содержит ряд подзаконных актов и регламентов, которые не подлежат переносу в национальное законодательство. Однако после вступления страны-кандидаты обязались выполнять определенные требования, которые входили в состав переговорного пакета.

Законодательная база. Несмотря на то, что в соответствии с европейским законодательством раздел 21 не транспонируется в национальное законодательство, страны-канди-

Таблица 13. Меры переходного характера в отношении телекоммуникаций и информационных технологий

Страна	Начало – завершение переговоров по разделу 19	Меры переходного характера
Болгария	X 2000 – XII 2004 (X 2001)	Согласован переходный период до 31 XII 2008 для имплементации требований Директивы 98/61/ЕС о праве переноса номера к другому оператору
Чехия	X 1998 – XII 2002 (IV 1999)	Нет
Эстония	X 1998 – XII 2002 (IV 1999)	Нет
Венгрия	X 1998 – XII 2002 (V 2000)	Нет
Латвия	III 2001 – XII 2002 (IV 2002)	Нет
Литва	X 2000 – XII 2002 (III 2001)	Нет
Польша	X 1998 – XII 2002 (V 1999)	Согласован переходный период до 31 XII 2005 для имплементации требований Директивы 2002/39/ЕС об открытии рынка почтовых услуг для конкуренции
Румыния	XI 2000 – XII 2004 (XI 2002)	Нет
Словакия	XI 2000 – XII 2002 (IV 2001)	Нет
Словения	X 1998 – XII 2002 (VI 1999)	Нет
Хорватия	XII 2007 – VI 2011 (X 2009)	Нет
Кипр	X 1998 – XII 2002 (V 1999)	Нет
Мальта	V 2000 – XII 2002 (V 2000)	Нет

даты обязались сформировать собственную законодательную базу, которая позволяет выполнять специфические положения данного раздела.

Территориальная организация. Страны-кандидаты согласовали с Еврокомиссией ориентировочную статистическую номенклатуру территориальных единиц (NUTS) для целей статистики и обеспечения функционирования Структурных фондов.

Программный потенциал. В соответствии с Регламентом Совета ЕС 1260/1999 с целью разработки планов развития страны-кандидаты внедрили у себя соответствующие процедуры для среднесрочного программирования бюджетных расходов на местах, ввели использование принципов партнерства на различных этапах программирования, финансирования, мониторинга и оценки содействия, предоставляемого

в рамках Структурных фондов, обеспечили соответствие критериям мониторинга и оценки, в частности, ожидаемого выполнения планов развития.

Институциональная структура и административный потенциал. Страны-кандидаты должны были четко определить задачи и ответственность органов и институтов, вовлеченных в процесс подготовки и имплементации использования ресурсов Структурных фондов и Фонда сплочения (Cohesion Fund), обеспечить соответствующий административный потенциал и эффективную координацию деятельности различных министерств и ведомств. Однако, как должны выглядеть специфические структуры для практического управления Структурными фондами и Фондом сплочения, определяют сами страны-кандидаты. На практике эти созданные административные структуры значительно различаются в разных странах: например, в небольших странах-кандидатах, не имеющих более дробного территориального деления, и крупных странах с развитой региональной структурой.

Бюджетное и финансовое управление. Страны-кандидаты должны привести в соответствие с требованиями ЕС специфические положения о контроле деятельности Структурных фондов и Фонда сближения. Более того, они должны предоставлять информацию о собственном потенциале софинансирования, а также об объеме публичных или эквивалентных расходов на структурную деятельность.

Установив основные организационные и институциональные параметры управления Структурными фондами и Фондом сближения, ЕС одновременно обязал страны-кандидаты принять жесткий график их введения и обязался осуществлять постоянный мониторинг их реализации. Страны были предупреждены, что в случае, если они не будут выполнять принятые обязательства, Еврокомиссия приостановит финансирование фондов со стороны Сообщества до тех пор, пока условия, оговоренные в регламентах фондов, не будут выполнены (см. табл. 14).

Таблица 14. Меры переходного характера в отношении региональной политики

Страна	Начало – завершение переговоров по разделу 21	Меры переходного характера
Болгария	XI 2001 – XII 2004 (VI 2004)	Нет
Чехия	IV 2000 – XII 2002 (IV 2002)	Нет
Эстония	IV 2000 – XII 2002 (VI 2002)	Нет
Венгрия	IV 2000 – XII 2002 (VII 2002)	Нет
Латвия	III 2001 – XII 2002 (VI 2002)	Нет
Литва	III 2001 – XII 2002 (VI 2002)	Нет
Польша	IV 2000 – XII 2002 (X 2002)	Нет
Румыния	III 2002 – XII 2004 (IX 2004)	Нет
Словакия	III 2001 – XII 2002 (VII 2002)	Нет
Словения	IV 2000 – XII 2002 (VII 2002)	Нет
Хорватия	X 2009 – VI 2011 (IV 2011)	Предоставлена отсрочка по автоматическому снятию обязательств до 31 декабря третьего по счету года, следующего за годом ежегодных бюджетных обязательств по операционным программам, осуществляемым при содействии Структурных фондов
Кипр	IV 2000 – XII 2002 (IV 2002)	Нет
Мальта	III 2001 – XII 2002 ((VII 2002)	Нет

Окружающая среда. Acquis в области охраны окружающей среды, состоящие из более 200 правовых актов, главным образом директив Еврокомиссии, охватывают широкий спектр мероприятий: охрану качества окружающей среды; борьбу с загрязнениями; регулирование производственных процессов, процедурных вопросов и качества продуктов. Помимо решения «горизонтальных» проблем (оценка воздействия на среду, доступ к информации по окружающей среде, противодействие климатическим изменениям) ЕС установлены стандарты качества для атмосферы, контроля и удаления отходов, поверхностных вод, охраны дикой природы, контроля промышленных загрязнений, химических веществ, генетически модифицированных организмов, шумового загрязнения, ядерной безопасности и защиты от радиации (последние вопросы применительно к энергетике рассматриваются в разделе 14). В качестве приоритетных в принятой программе действий Сообществом были особо

выделены четыре области: изменение климата, дикая природа и биологическое разнообразие, окружающая среда и здоровье людей, природные ресурсы и отходы.

Основными задачами для стран-кандидатов являются перенос «экологических» *acquis* Сообщества в национальные правовые системы и имплементация новых норм. В перечень приоритетных задач входят следующие:

- внедрение рамочного законодательства ЕС, включая доступ к информации и процедуры оценки воздействия на среду;
- обеспечение исполнения требований международных конвенций и соглашений, участником которых является ЕС;
- сокращение глобального и трансграничного загрязнения;
- внедрение законодательства об охране дикой природы, нацеленного на сохранение биоразнообразия;
- принятие мер, обеспечивающих функционирование внутреннего рынка (стандартов качества продукции и др.)

Помимо принятия норм и правил, имплементирующих *acquis*, для их применения на практике и в особенности для обеспечения их выполнения необходим существенный административный потенциал. Кроме того, в соответствии со ст. 6 Договора о ЕС, для обеспечения устойчивого развития потребности защиты окружающей среды должны быть интегрированы в определение и осуществление политики и деятельности Сообщества практически во всех сферах.

Объем инвестиций, необходимый для выполнения требований «экологических» *acquis* ЕС только в десяти странах Центральной и Восточной Европы оценивался в 2002 г. в сумму от 80 до 120 млрд евро. Вместе с тем, согласно результатам исследования, выполненного по заказу Еврокомиссии, следование «экологическим» директивам Сообщества дало странам-кандидатам существенные выгоды в плане снижения ущерба, наносимого здоровью людей, лесам, зданиям, сель-

скому хозяйству и рыболовству. Совокупный объем подобных выгод для стран-кандидатов оценивался в величину от 134 до 681 млрд евро.

Исходя из общего принципа, что переходные мероприятия должны быть ограничены по времени и по объему, ЕС с самого начала переговоров подчеркивал, что никаких периодов в области охраны среды не может быть предоставлено по следующим направлениям:

- перенос *acquis* в национальное законодательство (в отличие от их имплементации);
- рамочное законодательство ЕС (по атмосфере, поверхностным водам, оценке воздействия на среду и доступу к информации);
- охрана дикой природы (местообитаний, перелетных птиц);
- нормы и правила в отношении внутреннего рынка (стандарты качества продукции);
- новые установки и сооружения.

В то же время запросы о предоставлении переходного периода могли быть рассмотрены в тех случаях, когда необходима была существенная адаптация национальной инфраструктуры, что требовало определенного времени. Необходимым условием также являлся незначительный потенциальный трансграничный эффект. Представители Еврокомиссии подчеркивали, что запросы о переходных мероприятиях должны основываться на детальных планах имплементации, что обеспечило бы своевременное исполнение требований *acquis*. Эти планы должны были включать промежуточные цели, которые имели бы обязательную силу. Таким образом переходные мероприятия позволили бы странам-кандидатам решать проблемы экологического наследия прошлых лет, но не дали бы возможность привлечения новых инвестиций со сниженными природоохранными стандартами.

Запросы на переходные мероприятия были сделаны всеми странами-кандидатами. В результате переговоров и значительной работы, проделанной странами-кандидатами,

некоторые из этих запросов были сняты. В результате ограниченные во времени переходные периоды были предоставлены в отношении выбросов летучих органических компонентов на установках для хранения и реализации бензина, содержания серы в некоторых видах жидких топлив, очистки городских сточных вод, питьевой воды, сбросов опасных веществ в водную среду, упаковки и использованных упаковочных материалов, захоронения твердых отходов на полигонах, отходов при производстве асбеста, транспортировки отходов, отходов от электрического и электронного оборудования, использования задерживающихся сетей для ловли отдельных видов птиц, строгой охраны популяций рыси, внедрения интегрированных систем предотвращения и контроля загрязнения, крупных мусоросжигательных заводов, сжигания опасных отходов и ионизирующей радиации при облучении в медицинских целях (см. табл. 15).

Защита прав потребителей. Законодательство ЕС в сфере защиты прав и здоровья потребителей регулирует следующие области: противодействие рекламе, вводящей в заблуждение; ответственность за качество продукции; доставку продукции на дом; потребительское кредитование; продажи контрафактной продукции; продажи комплексных турпоездов; эксплуатационную безопасность товаров; недобросовестную торговую практику; таймшеринг; дистанционные продажи; рекламу, подрывающую доверие к товару конкурента; цены на продовольствие; гарантии при продаже потребительских товаров и обеспечительные меры по судебным решениям. В состав *acquis* входит также Общеввропейская система информации о несчастных случаях на дому и на отдыхе, а также решения Еврокомиссии о потребительских и научно-исследовательских комиссиях. Кроме того, решения Комиссии ЕС регулируют проведение при необходимости в странах-членах ЕС и в третьих странах ветеринарных проверок экспертами.

Защита прав потребителей рассматривается в ЕС как политика горизонтального типа, ориентированная на нее как

Таблица 15. Меры переходного характера в отношении охраны окружающей среды

Страна	Начало – завершение переговоров по разделу 22	Меры переходного характера
Болгария	VII 2001 – XII 2004 (VI 2003)	Отсрочка вступления в силу требований <i>acquis</i> по: <ul style="list-style-type: none"> • содержанию серы в жидких топливах до 2011 г; • эмиссиям летучих органических соединений при хранении бензина до 2009 г; • рекуперации и утилизации использованных упаковок до 2014 г; • захоронению на полигонах отдельных видов жидких отходов до 2014 г; • транспортировке отходов до 2009 г; • отходам от электрического и электронного оборудования до 2008 г; • внедрению интегрированных систем предотвращения и контроля загрязнения до 2011 г; • очистке городских сточных вод до 2014 г; • загрязнению воздуха от крупных мусоросжигательных заводов до 2014 г.
Чехия	XII 1999 – XII 2002 (VI 2001)	Отсрочка вступления в силу требований <i>acquis</i> по: <ul style="list-style-type: none"> • рекуперации и утилизации использованных упаковок до 2005 г; • очистке городских сточных вод до 2010 г; • загрязнению воздуха от крупных мусоросжигательных заводов до 2007 г.
Эстония	XII 1999 – XII 2002 (VI 2001)	Отсрочка вступления в силу требований <i>acquis</i> по: <ul style="list-style-type: none"> • эмиссиям летучих органических соединений при хранении бензина до 2006 г; • захоронению на полигонах горючих сланцев до 2009 г; • очистке городских сточных вод до 2010 г; • качеству питьевой воды до 2013 г; • загрязнению воздуха от крупных мусоросжигательных заводов до 2015 г; • строгим мерам по охране популяции рыси (специальное положение).
Венгрия	XII 1999 – XII 2002 (VI 2001)	Отсрочка вступления в силу требований <i>acquis</i> по: <ul style="list-style-type: none"> • рекуперации и утилизации использованных упаковок до 2005 г; • очистке городских сточных вод до 2015 г; • загрязнению воздуха от крупных мусоросжигательных заводов до 2004 г; • сжиганию опасных отходов до 2005 г.

Страна	Начало – завершение переговоров по разделу 22	Меры переходного характера
Латвия	III 2001 – XII 2002 (XI 2001)	Отсрочка вступления в силу требований <i>acquis</i> по: <ul style="list-style-type: none"> • эмиссиям летучих органических соединений при хранении бензина до 2008 г.; • рекуперации и утилизации использованных упаковок до 2007 г.; • захоронению отходов на полигонах до 2004 г.; • очистке городских сточных вод до 2015 г.; • качеству питьевой воды до 2015 г.; • внедрению интегрированных систем предотвращения и контроля загрязнения до 2010 г. (вместо 2007 г. для стран ЕС-15); • хранению асбестосодержащих отходов до 2004 г.; • охраны здоровья населения от ионизирующей радиации при облучении в медицинских целях до 2005 г.
Литва	XI 2000 – XII 2002 (VI 2001)	Отсрочка вступления в силу требований <i>acquis</i> по: <ul style="list-style-type: none"> • эмиссиям летучих органических соединений при хранении бензина до 2007 г.; • рекуперации и утилизации использованных упаковок до 2006 г.; • очистке городских сточных вод до 2009 г.; • загрязнению воздуха от крупных мусоросжигательных заводов до 2015 г.
Польша	XII 1999 – XII 2002 (X 2001)	Отсрочка вступления в силу требований <i>acquis</i> по: <ul style="list-style-type: none"> • содержанию серы в жидких топливах до 2006 г.; • эмиссиям летучих органических соединений при хранении бензина до 2005 г.; • рекуперации и утилизации использованных упаковок до 2007 г.; • захоронению отходов на полигонах до 2012 г. (вместо 2009 г. для стран-членов); • транспортировке отходов до 2007 г.; • очистке городских сточных вод до 2015 г.; • сбросам опасных веществ в поверхностные воды до 2007 г.; • внедрению интегрированных систем предотвращения и контроля загрязнения до 2010 г. (вместо 2007 г. для стран ЕС-15); • загрязнению воздуха от крупных мусоросжигательных заводов до 2017 г.; • охране здоровья населения от ионизирующей радиации при облучении в медицинских целях до 2006 г.

Страна	Начало – завершение переговоров по разделу 22	Меры переходного характера
Румыния	III 2002 – XII 2004 (XI 2004)	<p>Отсрочка вступления в силу требований <i>acquis</i> по:</p> <ul style="list-style-type: none"> • эмиссиям летучих органических соединений при хранении бензина до 2009 г.; • рекуперации и утилизации использованных упаковок до 2013 г.; • захоронению на полигонах отдельных видов жидких отходов до 2013 г.; • захоронению отходов на полигонах до VII 2017 г. (вместо 2009 г. для стран-членов); • транспортировке отходов до 2011 г.; • отходам от электрического и электронного оборудования до 2008 г.; • внедрению интегрированных систем предотвращения и контроля загрязнения до 2015 г.; • очистке городских сточных вод до 2018 г.; • качеству питьевой воды до 2015 г.; • сбросам опасных веществ в поверхностные воды до 2009 г.; • загрязнению воздуха от крупных мусоросжигательных заводов до 2013 г. и 2016–2017 гг.; • сжиганию опасных медицинских отходов до 2009 г.
Словакия	III 2001 – XII 2002 (XII 2001)	<p>Отсрочка вступления в силу требований <i>acquis</i> по:</p> <ul style="list-style-type: none"> • эмиссиям летучих органических соединений при хранении бензина до 2007 г.; • рекуперации и утилизации использованных упаковок до 2007 г.; • очистке городских сточных вод до 2015 г.; • сбросам опасных веществ в поверхностные воды до 2006 г.; • внедрению интегрированных систем предотвращения и контроля загрязнения до 2011 г.; • загрязнению воздуха от крупных мусоросжигательных заводов до 2007 г.; • сжиганию опасных отходов до 2006 г.
Словения	XII 1999 – XII 2002 (III 2001)	<p>Отсрочка вступления в силу требований <i>acquis</i> по:</p> <ul style="list-style-type: none"> • рекуперации и утилизации использованных упаковок до 2007 г.; • очистке городских сточных вод до 2015 г.; • внедрению интегрированных систем предотвращения и контроля загрязнения до 2011 г. (вместо 2007 г. для стран ЕС-15).

Страна	Начало – завершение переговоров по разделу 22	Меры переходного характера
Хорватия	II 2010 – VI 2011 (XII 2010)	<p>Отсрочка вступления в силу требований <i>acquis</i> по:</p> <ul style="list-style-type: none"> • срокам вступления в Систему ЕС для торговли квотами на выбросы парниковых газов до 01 I 2013 г. (для авиации – до 01 I 2014 г.), при этом квоты на выбросы для Хорватии повышаются на 26%; • принятию стандартов по концентрациям тонкодисперсных частиц (PM 2,5) в атмосфере и их снижению до 31 XII 2015; • выполнению стандартов по захоронению отходов на полигонах до 2019 г.; • снижению захоронения биоразлагаемых отходов на полигонах до 2021 г.; • очистке городских сточных вод до 2024 г.; • качеству питьевой воды до 2019 г.; • внедрению интегрированных систем предотвращения и контроля загрязнения (67 установок) до 2018 г.; • загрязнению воздуха от 11 мусоросжигательных заводов до 2018 г.; • эмиссиям летучих органических соединений на согласованном перечне предприятий и установок до 2016 г.; • использованию наилучших доступных технологий для нанесения защитного покрытия на отдельных предприятиях судостроительной отрасли до 2016 г.; • внедрению Регламента о регистрации, оценке, санкционировании и ограничении использования химических веществ на 6–12 месяцев после присоединения.
Кипр	XII 1999 – XII 2002 (VII 2001)	<p>Отсрочка вступления в силу требований <i>acquis</i> по:</p> <ul style="list-style-type: none"> • утилизации использованных упаковок до 2005 г.; • загрязнению воздуха от крупных мусоросжигательных заводов (специальные положения); • очистке городских сточных вод до 2012 г.; • содержанию серы в отдельных видах жидких топлив на 1 год.
Мальта	VI 2001 – XII 2002 (X 2002)	<p>Отсрочка вступления в силу требований <i>acquis</i> по:</p> <ul style="list-style-type: none"> • эмиссиям летучих органических соединений при хранении бензина до 2004 г.; • рекуперации и утилизации использованных упаковок до 2009 г. (для упаковок напитков – до 2007 г.); • очистке городских сточных вод до III 2007 г.; • качеству питьевой воды до 2005 г.; • сбросам опасных веществ в поверхностные воды до III 2007 г.; • охране диких птиц, по использованию задерживающихся сетей для ловли семи видов диких птиц до 2008 г.; • загрязнению воздуха от крупных мусоросжигательных заводов до 2005 г.

на внутреннем рынке, так и при реализации политики ЕС в самых разнообразных областях. Имплементация системы защиты потребителей особенно важна для стран, осуществляющих переход к рыночной экономике, т.е. для большинства стран-кандидатов.

Гармонизация норм и правил, нацеленных на защиту потребителей, является также элементом, необходимым для ликвидации существующих на рынке препятствий и создания интегрированного рыночного пространства, в котором товары и услуги единых стандартов и качества могли бы обращаться свободно и в котором потребители могли бы пользоваться высоким уровнем защиты своих прав. Внедрение таких стандартов чрезвычайно важно для стран на этапе подготовки к вступлению в ЕС, где особенно остро стоят задачи обеспечения прав потребителей, а также расширения свободной конкуренции и обращения товаров.

Первоочередное значение адаптации в сфере защиты потребителей для стран-кандидатов подчеркивалось на Совете ЕС в Копенгагене в 1993 г. В соглашениях о подготовке к вступлению эти задачи назывались в ряду первоочередных, обеспечивающих расширение европейского внутреннего рынка за счет рынков стран-кандидатов. В целом к моменту подписания соглашений о вступлении ситуация с внедрением *acquis* в сфере защиты прав потребителей в законодательство стран-кандидатов была вполне удовлетворительной. Хотя эта сфера продолжает расширяться, все страны-кандидаты приняли графики транспозиции новых норм в свои национальные правовые системы.

Правосудие и внутренние дела. Политика ЕС в области правосудия и внутренних дел затрагивает одни из наиболее чувствительных для общественного мнения вопросов — пограничный контроль, выдача виз, регулирование миграций, предоставление убежища, сотрудничество между органами полиции различных стран, борьба с организованной преступностью и терроризмом, сотрудничество в борьбе с наркотрафиком, в области таможенного контроля, а также правовое

сотрудничество по уголовным и гражданским делам. Объем *acquis* в данной сфере постоянно нарастает, и для их имплементации от стран-членов требуется адекватный и эффективный административный потенциал, особенно в том, что касается деятельности правоохранительных органов.

Наиболее известным элементом *acquis* в данной области являются Шенгенские соглашения, результатом которых стала отмена контроля на границах между странами-членами ЕС. Вместе с тем, вступление в ЕС не привело к автоматическому открытию границ между новыми и старыми членами Сообщества. Как и при расширениях ЕС в прошлом, для этого требуются специальные решения Совета ЕС через определенный период после вступления, которые принимаются после внимательного изучения правовой и практической готовности новых стран-членов к открытию границ. Основным инструментом для демонстрации каждой страной такой готовности является Шенгенский план действий, в котором, помимо прочего, содержится обоснованный график имплементации шенгенских *acquis*, в основном еще до вступления в ЕС. Особое внимание должно быть уделено выполнению требований о доступе к Шенгенской информационной системе и осуществлению эффективного контроля на внешних границах.

Таким образом, данный раздел не предусматривает каких-либо переходных положений; весь объем *acquis* должен выполняться с момента вступления в ЕС, за исключением части Шенгенских правил.

Договор о присоединении, подписанный с десятью странами-кандидатами в мае 2004 г., содержал также статью о защитных мерах в отношении инструментов правового сотрудничества по гражданским и уголовным делам (о взаимном признании судебных решений): в случае неадекватной имплементации соответствующих *acquis* в течение первых трех лет после присоединения применение их норм в отношении стран-нарушителей могло быть временно приостановлено вплоть до ликвидации нарушений.

Договор о присоединении Болгарии и Румынии также содержал серьезные оговорки применительно к данному разделу. Любые серьезные недостатки в отношении выполнения этими двумя странами положений *acquis*, относящихся к правосудию и внутренним делам, могли стать основой для активации так называемой «оговорки о приостановке», в соответствии с которой их вступление в ЕС могло быть отложено на один год. Более того, в отношении Румынии такое решение могло быть принято квалифицированным большинством голосов (а не единогласно, как в других случаях) в случае, если выявленные недостатки относятся к следующим областям: 1) выполнение Шенгенского плана действий; 2) осуществление контроля на внешних границах; 3) реформа судебной системы; 4) борьба с коррупцией среди высокопоставленных чиновников; 5) реализация стратегии борьбы с коррупцией; 6) сотрудничество между национальной полицией и жандармерией; 7) борьба с организованной преступностью (см. табл. 16).

Таможенный союз. Начиная с первого дня вступления в ЕС таможенные службы стран-кандидатов должны были начать контролировать движение грузов через свои границы (т.е. теперь уже внешние границы Сообщества) в интересах населения и торговых операторов ЕС. Поскольку в ЕС собственная таможенная администрация отсутствует, *acquis* ЕС в области таможенного регулирования должны выполняться единообразно на всех переходных пунктах через границу Сообщества. В состав *acquis* по данному разделу входят: Таможенный кодекс ЕС и нормы, имплементирующие его положения; Комбинированная номенклатура товаров; единый таможенный тариф, включая торговые преференции, тарифные квоты и временные отмены пошлин, а также иные нормы и правила, связанные с таможенным регулированием — например, законодательство в области поддельных и контрафактных товаров, предшественников наркотиков и экспорта предметов культуры.

Acquis данного раздела состоят в основном из инструментов, обеспечивающих функционирование Таможенного

Таблица 16. Меры переходного характера в отношении правосудия и внутренних дел

Страна	Начало – завершение переговоров по разделу 24	Меры переходного характера
Болгария	VI 2001 – XII 2004 (X 2003)	Нет
Чехия	V 2000 – XII 2002 (XII 2001)	Нет
Эстония	V 2000 – XII 2002 (III 2002)	Нет
Венгрия	V 2000 – XII 2002 (XI 2001)	Нет
Латвия	VI 2001 – XII 2002 (VI 2002)	Нет
Литва	VI 2001 – XII 2002 (IV 2002)	Нет
Польша	V 2000 - XII 2002 (VII 2002)	Нет
Румыния	IV 2002 – XII 2004 (XII 2004)	Нет
Словакия	VI 2001 – XII 2002 (VI 2002)	Нет
Словения	V 2000 – XII 2002 (XII 2001)	Нет
Хорватия	X 2009 – VI 2011 (XII 2010)	Сохранение совместных пограничных переходов с Боснией и Герцеговиной до внесения изменений в Шенгенский пограничный кодекс или до вступления Хорватии в Шенгенскую зону
Кипр	V 2000 – XII 2002 (XII 2001)	Нет
Мальта	VI 2001 – XII 2002 (III 2002)	Нет

союза и эффективный контроль на его внешних границах. Без Таможенного союза реализация общей торговой политики ЕС, его общего сельскохозяйственного рынка, а также эффективная координация экономической и кредитно-денежной политики Сообщества оказались бы невозможными. Переговоры со странами-кандидатами по данному разделу были сосредоточены в основном на принятии *acquis*; вместе с тем от стран-кандидатов также требовалось предоставить информацию о формировании операционного потенциала своих таможенных служб, в том числе о:

- реформировании и укреплении таможенных служб;
- оборудовании всех таможенных учреждений информационной техникой и программным обеспечением, необходимыми для бесперебойной реализации *acquis*;
- реализации мер по снижению времени ожидания на пропускных пунктах, гарантированию соблюдения авторских прав и прав на интеллектуальную собственность, по борьбе с экономической и организованной

преступностью, с коррупцией, а также по развитию эффективных систем подготовки кадров;

- улучшении внутренней координации как внутри таможенных служб, так и между таможенными службами и другими правоохранительными органами (в том числе полицией и судебными властями);
- необходимых правовых и организационных мерах для обеспечения сбора и контроля ресурсов, направляемых в ЕС с целью реализации общей сельскохозяйственной политики.

В результате реформирования таможенные службы должны были обеспечить сбор, учет, распределение, отчетность и аудит поступлений от уплаты таможенных платежей как в национальные бюджеты, так и в бюджет Сообщества. Для этого от стран-кандидатов требовалось развитие систем, процедур, технологий и инструментов, отвечающих всем требованиям и стандартам ЕС.

Большинство таможенных служб имеет вертикальную структуру, в которой региональные отделения подчинены центральному офису; при этом распределение функций и ответственности между ними, а также взаимное подчинение должны быть четко закреплены. В частности, необходимо формирование следующих подразделений:

- отдел по подготовке к вступлению в ЕС;
- отдел аудита внутренних систем;
- отдел внутренних расследований;
- отдел подготовки кадров;
- таможенные лаборатории, которые призваны определять тарифную классификацию, происхождение и стоимость товаров, способствуя максимизации сборов и платежей, а также обеспечивать поддержку борьбе с наркотрафиком и контрабандой;
- таможенный консультативный комитет, состоящий из представителей национальных торговых организаций и иных заинтересованных государственных ведомств (см. табл. 17).

Таблица 17. Меры переходного характера в отношении Таможенного союза

Страна	Начало – завершение переговоров по разделу 25	Меры переходного характера
Болгария	VI 2001 – XII 2004 (VII 2002)	Нет
Чехия	V 1999 – XII 2002 (1-я пол. 2000)	Нет
Эстония	V 1999 – XII 2002 (III 2002)	Нет
Венгрия	V 1999 – XII 2002 (1-я пол. 2001)	Отсрочка на три года для введения общего таможенного тарифа на импорт нелегированного алюминия с постепенным повышением пошлин от 2% до 4% таможенной стоимости и снижением импортных квот со 110 тыс. т до 20 тыс. т
Латвия	III 2001 – XII 2002 (2-я пол. 2001)	Нет
Литва	III 2001 – XII 2002 (2-я пол. 2001)	Нет
Польша	V 1999 – XII 2002 (1-я пол. 2001)	Нет
Румыния	V 2001 – XII 2004 (XI 2002)	Нет
Словакия	X 2000 – XII 2002 (1-я пол. 2001)	Нет
Словения	V 1999 – XII 2002 (2-я пол. 2001)	Нет
Хорватия	XII 2006 – VI 2011 (X 2009)	Нет
Кипр	III 1999 – XII 2002 (1-я пол. 1999)	Нет
Мальта	V 2001 – XII 2002 (2-я пол. 2002)	Отсрочка до 31 XII 2008 для введения общего таможенного тарифа на импорт тканей из чесаной шерсти, джинсовых тканей и тканей из искусственного волокна с постепенным повышением пошлин от нуля в первый год до 2/3 общего тарифа ЕС к пятому году и установлением фиксированных импортных квот

Внешиэкономические отношения. Данный раздел охватывает экономические и торговые отношения Сообщества с третьими странами и международными организациями, а также вопросы международного экономического сотрудничества и оказания помощи. Основные рассматриваемые элементы – общая торговая политика и политика в области развития ЕС. Не следует смешивать вопросы, охватываемые данным разделом, с рассматриваемыми в разделе 27 «Общая внешняя политика и политика безопасности», поскольку последний относится к политическим отношениям между ЕС и третьими странами, а также с международными организациями.

Для того чтобы общий рынок и Таможенный союз ЕС функционировали бесперебойно, всем странам-членам необходимо использовать единый набор импортных и экспортных правил, а также выступать с единых позиций в отношениях со странами, не входящими в ЕС. Поэтому страны-члены выдали институтам ЕС мандат на ведение переговоров в сфере внешнеэкономических связей от их лица. Общая торговая политика имеет большое политическое значение как для представления рынка ЕС в качестве единого целого, так и для позиционирования себя как крупнейшего в мире торгового партнера.

Торговая политика Сообщества в значительной степени основывается на соглашениях, заключенных в рамках ВТО. Фундамент общей торговой политики – это общие таможенные тарифы с третьими странами. Помимо общих правил экспорта и импорта она включает также антидемпинговые и защитные меры, меры против субсидируемого импорта или незаконных методов торговли, а также количественные и торговые ограничения, связанные с внешней политикой (эмбарго и санкции).

ЕС заключил много торговых соглашений с третьими странами. Некоторые из них охватывают все аспекты взаимной торговли, тогда как другие – только отдельные товары или товарные группы. Такие соглашения также заметно различаются между собой в плане предоставленных таможенных привилегий. В соответствии с Всеобщей системой преференций ЕС предоставляет таможенные льготы для экспорта из развивающихся стран. Помощь в целях развития, оказываемая на уровне Сообщества, дополняет национальные схемы международной помощи, реализуемые странами-членами. При посредстве структур для торговли и сотрудничества, нацеленных на снижение бедности и проведение социально-экономических реформ, такая помощь предоставляется большому числу третьих стран.

Все страны-кандидаты до вступления приняли положения *acquis* и в очень значительной степени адаптировали свою

внешнеэкономическую политику к общей торговой политике ЕС. Также еще до вступления они подписали с ЕС соглашения об ассоциации и тесно сотрудничали с ним в рамках международных организаций, таких как ВТО. В качестве будущих членов они обязались денонсировать торгово-экономические соглашения, подписанные ими с третьими странами, соблюдать требования соответствующих соглашений, заключенных Сообществом, а также обязательства, принятые ЕС в рамках ВТО. После расширения интересы новых стран-членов в ВТО представляет ЕС.

Общая внешняя политика и политика безопасности. В сфере общей внешней политики и политики ЕС в области безопасности (CFSP) отсутствуют какие-либо правовые инструменты (директивы, регламенты), которые регулируют другие области деятельности Сообщества. Здесь скорее используются такие инструменты, как совместные акции, общие позиции, совместные заявления и декларации, а также заключения Европейского совета и Совета ЕС. Основная часть *acquis* по данному разделу относится к межправительственному сотрудничеству. CFSP реализуется также через негативные меры, как правило, ограниченные во времени.

В силу своего особого характера *acquis* данного раздела не нуждаются в переносе в национальные правовые системы стран-кандидатов. Тем не менее, при вступлении в Сообщество они должны принять на себя обязательство активно и безусловно поддерживать реализацию CFSP, исходя из принципов лояльности и взаимной солидарности. Страны-члены должны обеспечить соответствие их национальной политики общим позициям ЕС и отстаивать их на международной арене. Все страны-кандидаты приняли соответствующие *acquis*, и их политика в высокой степени соответствует базовым принципам CFSP. Каких-либо переходных положений по данному разделу не предусматривалось.

Финансовый контроль. *Acquis*, охватываемые данным разделом, включают ограниченное число норм и правил ЕС; в целом, они скорее содержат согласованные на международном

уровне принципы рационального финансового управления и контроля. В процессе подготовки к вступлению Еврокомиссия проводила оценку систем финансового контроля стран-кандидатов по следующим основным параметрам.

1. *Публичный внутренний финансовый контроль* — один из центральных элементов системы. В первую очередь, это контроль, осуществляемый центральными и региональными/местными государственными органами, включая как выдачу предварительных разрешений, так и проведение внутренних аудиторских проверок. Основные критерии оценки в данной области — наличие нормативной базы (первичного и имплементирующего законодательства), развитых функций внутреннего аудита и механизмов предварительного контроля по всем центрам доходов и расходов, а также обеспечение функциональной независимости внутренних аудиторов.

2. *Внешний аудит*, который подразумевает способность стран-кандидатов подтвердить независимость их органов внешнего контроля с точки зрения определения предмета аудита и выбора методов проверки, а также беспрепятственной публикации отчета о результатах аудита. Чрезвычайно важно также, чтобы страна-кандидат обеспечивала финансовую надежность всех публичных фондов, независимо от их происхождения. Немалое значение имеет также наличие формального механизма для реакции парламента на результаты аудиторских проверок.

3. Меры контроля, относящиеся к *собственным средствам ЕС*, подразумевают, что органы, осуществляющие сбор собственных средств, должны соответствовать определенным требованиям в этом плане. Это относится, в частности, к налоговому контролю и таможенной службе (см. разделы 10, 25 и 29).

4. *Помощь ЕС, предшествовавшая вступлению, и финансирование из структурных фондов Сообщества*. Целевое использование, контроль, мониторинг и оценка финансирования со стороны ЕС — важные элементы при анализе возможностей страны-кандидата внедрить в практику *acquis*,

относящиеся к данному разделу. Поскольку никаких различий между национальным бюджетом и средствами ЕС с точки зрения контроля быть не должно, процедуры публичного внутреннего финансового контроля должны применяться одинаково ко всем публичным фондам, независимо от их источника. Применительно к инструментам помощи, оказываемой ЕС до вступления, Еврокомиссия настоятельно рекомендовала странам-кандидатам внедрить механизмы предварительного контроля и функционально независимого внутреннего аудита, разработать руководства по процедурам и маршруты аудита для каждого из таких инструментов. Один из важнейших критериев – наличие процедуры для взыскания растроченных средств ЕС.

5. *Защита финансовых интересов ЕС*, которая включает способность стран-кандидатов к имплементации до момента вступления соответствующих регламентов ЕС, в частности о защите финансовых интересов ЕС и о проведении Еврокомиссией проверок на местах. От стран, помимо этого, требуется назначение единого контактного пункта для сотрудничества с Европейским бюро по борьбе с мошенничеством (OLAF), а также развитие административного потенциала, необходимого для имплементации *acquis*, в том числе возможностей судебных и правоохранительных органов для решения вопросов, связанных с защитой финансовых интересов ЕС.

Поскольку *acquis* данного раздела основаны не на совокупности законодательных актов, а на международных стандартах, отвечающих требованиям ЕС, имплементация таких стандартов странами-кандидатами имела решающее значение для полного соблюдения требований *acquis* после вступления в ЕС. Поэтому Генеральный директорат по бюджету в сотрудничестве с Генеральным директоратом по расширению осуществляли регулярный мониторинг имплементации мер по финансовому контролю министерствами и ведомствами стран-кандидатов в период, предшествовавший вступлению. По данному разделу странами-кандидатами не выдвигалось каких-либо запросов в отношении переходных периодов.

Финансы и бюджет ЕС. Acquis в сфере бюджета и финансов включают в основном нормы и правила, касающиеся формирования, организации и имплементации бюджета ЕС. К ним относятся регламенты (например, финансовый регламент) и решения Совета (например, Решение о собственных средствах), которые непосредственно применяются странами-кандидатами после вступления и, таким образом, не нуждаются в переносе в национальное законодательство.

Вместе с тем, эффективное применение таких регламентов и правил со дня вступления должно быть соответствующим образом обеспечено. Это, в свою очередь, в значительной степени зависит от реализации мероприятий, относящихся к другим разделам *acquis*. Так, способность к формированию собственных средств (таможенных пошлин и сельскохозяйственных сборов) в основном зависит от прогресса, достигнутого по разделам о Таможенном союзе и сельском хозяйстве; определение базы для расчета платежей в бюджет ЕС, исчисляемых пропорционально валовому внутреннему доходу, — от раздела по статистике; размер отчислений в бюджет, зависящих от объема НДС, определяется прогрессом в области раздела о налогообложении и т.п.

Помимо того, должен быть сформирован административный потенциал для координации, расчета, сбора, выплат и контроля собственных средств ЕС. Подобные административные функции выполняются, как правило, специальным координирующим подразделением в составе Министерства финансов, и именно в этой части от стран-кандидатов требуется наибольший объем работы по данному разделу. Хотя в *acquis* и не содержится жестких требований к организации публичных финансов стран-членов и к управлению этой сферой, для рационального распоряжения бюджетными ресурсами Сообщества должны быть приложены максимально возможные усилия. Специальные финансовые и бюджетные мероприятия должны быть организованы на национальном уровне и для управления расходными программами ЕС при

мониторинге их реализации в контексте переговоров по соответствующим разделам *acquis*.

Каких-либо переходных положений по данному разделу предусмотрено не было: по достижении договоренности о пакете финансового содействия для Болгарии и Румынии общей стоимостью свыше 15 млн евро на 2007–2009 гг. эти две страны отозвали свои запросы на введение переходных положений в отношении собственных средств ЕС. В результате реализации данного пакета обе страны стали значительными нетто-получателями средств из общего бюджета ЕС.

Европейские институты. Одним из условий успешного расширения ЕС было эффективное и сбалансированное представительство новых стран-членов в институциональной архитектуре ЕС и успешная интеграция в эти институты. Эти вопросы и являются предметом данного раздела, охватывая главным образом состав и процедуры функционирования институтов и органов, сформированных в соответствии с Договором о ЕС или подзаконными нормативными актами.

Принципиальный вопрос, как подготовить институты ЕС к расширению с тем, чтобы ЕС мог эффективно функционировать с 27 (а с 2013 г. – с 28) членами вместо 15 и при этом сохранять способность к принятию решений, рассматривался на межправительственной конференции в Ницце в декабре 2000 г. и урегулирован в Ниццком договоре и в протоколах к нему, которые вступили в силу в 2003 г.

Переговорная позиция ЕС основывалась на следующих положениях:

1) зафиксированных в Ниццком договоре и в Протоколе о расширении ЕС, включая прежде всего положения об адаптации институтов ЕС к расширению;

2) договоренностях, зафиксированных в Ниццких Декларациях № 20 о расширении и № 21 о предельном значении квалифицированного большинства в Совете ЕС, в которых содержатся основные элементы совместной позиции стран-членов ЕС;

3) действующих договоров и иных нормативных актов (включая нормы о взаимодействии между институтами ЕС, об обеспечении транспарентности, о языках ЕС, Положение о персонале и иные административные положения, касающиеся Европейской гражданской службы).

В связи с выборами в Европарламент в июне 2004 г. были согласованы переходные положения относительно числа мест в нем и системы голосования в Совете ЕС для десяти новых членов на период от даты их вступления в ЕС (1 мая 2004 г.) до вступления в силу нового положения о ЕП в октябре 2004 г.:

- новые страны-члены представлены в ЕП таким же числом депутатов, какое от этих стран предполагалось избрать на 2004–2009 гг.²⁴;
- на переходный период все 25 стран-членов получили в Совете ЕС 124 голоса, и квалифицированное большинство составило 88 голосов.

В целом изменения в составе Европарламента, Совета ЕС и Еврокомиссии в результате расширения можно охарактеризовать следующим образом:

- начиная с избирательного срока 2004–2009 гг. число мест в ЕП было увеличено до 732 (по сравнению с 626 местами в предыдущем периоде). Чехии и Венгрии было предоставлено такое же число мест, что и для стран со сходной численностью населения. Начиная с 2009 г. число мест в ЕП определяется решением Совета ЕС по согласованию с самим Европарламентом;
- начиная с 1 ноября 2004 г. все страны-члены ЕС получили в совокупности 321 голос, а квалифицированное большинство составило 232 голоса²⁵;
- каждая из новых стран-членов была представлена в Еврокомиссии одним представителем в качестве ее члена.

24. Аналогичным образом, при вступлении Болгарии и Румынии в ЕС им было предоставлено 18 и 35 мест в Европарламенте соответственно до 2009 г., а Хорватии – 12 мест до 2014 г.

25. В настоящее время, после вступления в ЕС Хорватии – 352 и 260 голосов соответственно.

Новые страны-члены также были адекватно представлены, в соответствии с правилами ЕС, в составе Суда ЕС, Суда первой инстанции, Европейской счетной палаты и других органов ЕС, включая Европейский центральный банк, Европейский инвестиционный банк и Агентство по вопросам снабжения Евратома, а также в комиссиях, агентствах и других исполнительных органах ЕС. Помимо того, национальные языки новых стран-членов были признаны в качестве официальных языков, используемых институтами ЕС.

В отличие от прочих разделов, большинство *acquis* по данному разделу не требовало правовой адаптации и мер по имплементации со стороны стран-кандидатов до их вступления в ЕС. Новые члены реализуют свои права, наряду с остальными странами-членами, посредством участия в институтах ЕС.

Прочие вопросы. В данном разделе в основном сведены те элементы переговорного процесса, которые тематически не вошли ни в один из других; при переговорах по этим вопросам, как правило, серьезных противоречий не возникало. В частности, с Болгарией и Румынией были достигнуты соглашения по следующим вопросам:

- 1) присоединение к Европейскому фонду развития;
- 2) участие в Научно-исследовательском фонде угля и стали;
- 3) участие в капитале и золотовалютных резервах ЕЦБ;
- 4) имплементация и (после присоединения) управление правилами имплементации трех европейских фондов — Программы помощи странам Центральной Европы (PHARE), Инструмента структурной политики для подготовки стран-претендентов к вступлению в ЕС (ISPA) и Программы структурной адаптации для сельского хозяйства и развития села (SAPARD) в новых странах-членах;
- 5) создание Инструмента поддержки переходного периода для содействия Болгарии и Румынии в развитии и укреплении их административного и судебного потенциала, а также для обмена наилучшей практикой с другими странами — новыми членами. На 2007–2009 гг. было выделено 82 млн евро;

6) соглашение о переходном периоде, т.е. о периоде между «датой отсечки» (1 октября 2004 г.) и датой вступления в ЕС, во время которого вновь принятые ЕС правила не обсуждаются на переговорах о вступлении, но в то же время страны-кандидаты еще не стали членами Сообщества;

7) включение в Договор о присоединении ряда защитных оговорок, в том числе: общей экономической; специальных о защите внутреннего рынка и касающейся отправления правосудия и внутренних дел (см. раздел 24), обе с периодом действия три года; усиленной – о мониторинге, позволяющей Еврокомиссии отложить присоединение страны к ЕС на один год в случае серьезных проблем с подготовкой к вступлению;

8) создание Инструмента для поддержки положения с ликвидностью и Шенгенских мероприятий в Болгарии и Румынии объемом 239,5 и 559,8 млн евро соответственно на период 2007–2009 гг. Данный инструмент призван содействовать нормализации финансовой ситуации в этих странах, особенно в первый год после вступления, а также поддержке исполнения этими странами их обязательств по имплементации шенгенских *acquis* и улучшения контроля на внешних границах;

9) принятие поправок к уставу Европейского инвестиционного банка в связи с расширением ЕС;

10) правовая основа для управления фондами по решению проблем, связанных с закрытием и выводом из эксплуатации энергоблоков 1-4 на АЭС в Козлодуде.

Для Хорватии было создано три специальных временных финансовых инструмента на период 2013–2014 гг.: по подготовке к вступлению в Шенгенскую зону (120 млн евро на два года), «переходный» (29 млн евро на 2013 г.) и поддержки положения с ликвидностью (75 млн евро на 2013 г. и 28,6 млн евро на 2014 г.).

Глава 4

К ОСНОВАНИЯМ РАЦИОНАЛЬНОСТИ МНОГОУРОВНЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРОЦЕССАМИ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

В последние два десятилетия формируется корпус текстов, посвященных управленческой рациональности институтов ЕС. Составляющие его основу исследования¹ инспирированы «генеалогической»² методологией Мишеля Фуко. Работы Фуко³ примечательны тем, что в них технологии (или техники) власти рассматриваются не в философском или институциональном ключе, а с точки зрения изменения форм мышления о правительственных практиках — об основаниях искусства управлять⁴. Применяющие критические подходы

-
1. Речь идет о следующих работах: *Barry A. Political Machines: Governing a Technological Society*. London: Athlone, 2001; *Dean M. Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. London: Sage, 1999; *Jørgensen K. E. (ed.). Reflective Approaches to European Governance*. Basingstoke: Macmillan, 1997; *Larner W. and Walters W. (eds). Global Governmentality: Governing International Spaces*. London: Routledge, 2004; *Rose N. Governing "Advanced" Liberal Democracies*. In: A. Barry, T. Osborne and N.S. Rose (eds). *Foucault and Political Reason*. London: University College London Press, 1996; *Rose N. and Miller P. Political Power Beyond the State: Problematics of Government* // *British Journal of Sociology*. 1992. Vol. 43. No. 2. Pp. 172–205; *Walters W., Haar J.H. Governing Europe: Discourse, Governmentality and European Integration*. London and New York: Routledge, 2005.
 2. В отличие от классической исторической науки, «генеалогия» Фуко не преследует цели реконструкции всеохватывающей картины прошлого, но позволяет увидеть те или иные события в их сингулярности, дискретности и обособленности. См.: *Фрейзер Н. Фуко о современной власти: эмпирические прозрения и нормативная путаница* // *Неприкосновенный запас*. 2013. №2(88). (<http://nlobooks.ru/node/3422>).
 3. См.: *Фуко М. [1975] Надзирать и наказывать. Рождение тюрьмы* / Пер. с фр. В. Наумова; под ред. И. Борисовой. М.: Ad Marginem, 1999; *Фуко М. Рождение биополитики. Курс лекций, прочитанных в Коллеж де Франс в 1978–1979 учебном году* / Пер. с фр. А.В. Дьяков. СПб.: Наука, 2010; *Он же. Безопасность, территория населения. Курс лекций, прочитанных в Коллеж де Франс в 1977–1978 учебном году* / Пер. с фр. В.Ю. Быстрова, Н.В. Сулова, А.В. Шестакова. СПб.: Наука, 2011.
 4. Для обозначения области осуществляемых им изысканий Фуко использует непере译имый на русский язык неологизм «*governmentality*», образованный посредством контаминации — объединения двух слов — «*governmental*» (правительственный) и «*mentality*» (способ мышле-

Фуко современные авторы (Уильям Уолтерс, Йенс Хенрик Хаар, Митчелл Дин, Николас Роуз, Питер Миллер)⁵ изучают, каким образом различные инстанции власти в ЕС формулируют для себя: а) референтные области управления; б) необходимый объем правительственного вмешательства; в) способы регуляции экономических и социальных процессов.

Если в традиционных подходах европейская интеграция рассматривается преимущественно сквозь призму генерализирующих концепций (таких как «межправительственные переговоры»⁶ или «эффект перелива»⁷), то упомянутые авторы предлагают взглянуть на нее несколько иначе. Они выявляют различные способы оптимизации управления, имеющие свою историческую специфику. В подобной оптике история Европейского экономического сообщества (далее — ЕЭС). Европейского союза изучается, в первую очередь, с точки зрения конкуренции идей, программ и дискурсов⁸. Противопоставленные друг другу дискурсы о наилучшем (наиболее рациональном) правлении создают поле борьбы за гегемонию⁹. Превалирование того или иного вида *raison d'être* на каждом этапе развития обуславливает конкретные практики отправления власти.

В последние годы в риторике институтов ЕС модель многоуровневого управления (*multi-level governance*), опирающаяся в территориальном отношении на принцип субсидиарности, а в функциональном — на метод открытой координации,

ния) — в одно. В настоящее время термин «*governmentality*» используется в качестве ключевого для рассматриваемого нами корпуса исследований европейской интеграции.

5. См. сноску 2.

6. Это явление находится в центре внимания представителей либерального межправительственного подхода. См.: *Moravcsik A. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach // Journal of Common Market Studies. 1993. Vol. 31. Pp. 473–524; Moravcsik A. The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht. London: UCL Press, 1998.*

7. Этой концепцией оперируют неофункционалисты. См.: *Haas E. Technocracy, Pluralism and the New Europe. In: J. Nye (ed.). International Regionalism, Boston, MA: Little Brown, 1968.*

8. См.: *Diez T. Europe as a Discursive Battleground: The Study of Discourse and the Analysis of European Integration Policy // Cooperation and Conflict. 2001. No. 36.*

9. См.: *Laclau E. and Mouffe C. Hegemony and Socialist Strategy. London: Verso, 1985.*

все чаще противопоставляется прежним правительственным практикам (government). В этом контексте фукодианский взгляд на проблему правительства/правления представляется крайне важным. Фуко мыслил правительственную деятельность значительно шире, чем принимаемые должностными лицами и институтами решения. В его словоупотреблении правление (Government) — это, прежде всего, усилия, направленные на формирование образа мысли и действий тех, над кем оно осуществляется, их идентичности¹⁰. Рассматриваемые нами исследования позволяют взглянуть на европейскую интеграцию с точки зрения различных моделей самоотождествления — как «управляющих», так и «управляемых»: от патерналистской до неолиберальной, от гражданской до биополитической¹¹.

В настоящей главе предпринимается попытка обобщения результатов наиболее релевантных исследований, в которых представлена генеалогия европейской интеграции с точки зрения трансформаций рациональности управления. Исходя из того, что осветить все аспекты рассматриваемой проблематики в рамках настоящей статьи не представляется возможным, мы остановимся лишь на нескольких основных моментах, а именно: 1) генезисе воображения Европы как единого экономического пространства; 2) плане Монне в контексте рациональности «высокого модернизма»; 3) становлении общего рынка и «инструментальной» концепции свободы; 4) конкуренции наднационального и межправительственного подходов к регулированию интеграционных процессов в период между Римским договором и Единым европейским актом; 5) значении принципа субсидиарности для выстраивания системы многоуровневого управления; 6) «европейском гражданстве» и дилемме «свободы/безопасности» в постмаастрихтский период.

10. Gordon C. Governmental Rationality: An Introduction. In: G. Burchell, C. Gordon and P. Miller (eds). *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1991. P. 2.

11. Walters W., Haar J.H. Op. cit. P. 12.

Европа как коллективный экономический субъект

...для того чтобы свобода рынка, призванная обеспечить взаимное, соотносительное, более или менее симультанное обогащение всех стран Европы, чтобы эта свобода рынка могла осуществляться как игра, не дающая в итоге ноль, нужно еще собрать вокруг Европы и для Европы как можно более широкий рынок, а в пределе — все, что может выставить на рынок мир.

М. Фуко. Рождение биополитики, 1979

В курсе лекций, прочитанном Мишелем Фуко в Коллеж де Франс в 1978–1979 гг. и изданном под названием «Рождение биополитики», представлен скрупулезный анализ того, каким образом возникшее в середине XVIII в. «новое искусство управлять» меняет представления о национальном интересе, балансе сил в международных отношениях и правительственной полезности в условиях «открытия» мирового рынка¹². Указанный исторический период отмечен тем, что на смену меркантилизму как доминирующей политико-экономической парадигме приходят концепции физиократов, а затем Адама Смита и его последователей. Попытаемся разобраться в содержании данной эпистемологической трансформации.

На протяжении XVI–XVII вв. государство определялось как специфическая и относительно автономная (по отношению к системам, от которых оно находится в зависимости, таким как природа или Бог) реальность. Центральным для рационализации действий власти понятием было то, что называлось «государственными интересами» — интересами партикулярными, нацеленными на обеспечение самодостаточности государства (роста его богатства, могущества и населения) при отсутствии стремления к растворению или подчинению какой-либо всеохватывающей имперской структуре¹³. Такое

12. См.: Фуко М. Рождение биополитики. С. 73–99.

13. Там же. С. 17.

государственное целеполагание, обусловившее ограничение внешнеполитических амбиций и одновременное увеличение внутреннего контроля — регламентации жизни подданных, составляло основу правительственной философии меркантилизма. Коррелятом последней в международных отношениях стала формализованная в Вестфальском договоре система так называемого «европейского баланса».

Однако в середине XVIII в. *raison d'état* меркантилистов подвергается критике со стороны физиократов, а также Адама Смита и других представителей Шотландского Просвещения за стремление к избыточному правлению¹⁴. Произошедшая в этот момент трансформация в мышлении о государственной регуляции связана с развитием дисциплины «политическая экономия», предложившей не только анализ методов обеспечения благосостояния нации, но и поиск внутреннего (а не внешнего) ограничения правительственной практики¹⁵. Это (само)ограничение основывается на отсылке не к вопросу о легитимности действий правительства, а к самой природе, присущей объектам, которыми оно манипулирует. Игнорируя законы природы (в первую очередь, законы рынка), государство все больше отдаляется от преследуемых им целей. Правительственная рациональность ограничена, а, следовательно, власть всегда подвержена риску излишнего вмешательства. Принцип «laissez faire» т. е. позволение рынку действовать согласно его естеству, лег в основу классического либерализма как особого вида рациональности управления.

Либеральная мысль о том, что максимизация внутреннего управления не может быть доминантой государственного целеполагания, позволяет по-новому взглянуть на систему «европейского баланса». Если меркантилисты мыслили международные отношения как «игру с нулевым счетом» как в поли-

14. Подробнее об этом: *Burchell G. Peculiar Interests: Civil Society and Governing «The System of Natural Liberty»*. In: G. Burchell, C. Gordon and P. Miller (eds). *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1991.

15. См.: Фуко М. Рождение биополитики. С. 13–42.

тическом¹⁶, так и в экономическом отношении¹⁷, то согласно физиократам, а также Адаму Смиту обеспечение свободы рынка приводит в действие механизм взаимного обогащения¹⁸. На смену представлениям о «балансе сил», «игре с нулевым счетом» приходит идея неограниченного экономического прогресса. Европа мыслится как своего рода коллективный субъект обогащения при условии «мондиализации» рынка¹⁹. Разумеется, это не первый в истории Европы эпизод, отмеченный попыткой вообразить ее единство перед лицом внешнего мира — достаточно вспомнить различные утопические проекты союза христианских монархий. Однако именно в рассматриваемый нами период Европа предстает в собственных глазах в качестве экономического субъекта, условием процветания которого становится открытие мирового рынка.

Тем не менее утверждение новой формы политико-экономического расчета и анализа, которая может быть охарактеризована как «либеральная», совсем не означает исчезновения других правительственных практик. Несмотря на то, что, начиная с середины XVIII в., действительно можно констатировать открытие планетарного рынка, по отношению к которому Европа заняла привилегированное положение, следующее столетие было отмечено вхождением в эпоху таможенных тарифов, экономического протекционизма, политического нацио-

-
16. Принцип «европейского баланса»: «...действовать так..чтобы ни одно государство не возвысилось над всеми своими соседями настолько, чтобы установить над ними свое господство» (Фуко М. Указ. соч. С. 74).
 17. «...для меркантилизма конкуренция между государствами предполагает, что все то, чем обогащается одно из государств, может и, по правде говоря, должно изыматься из богатства других государств. То, что приобретает один, отбирается у другого; обогатиться можно лишь за счет других» (Там же. С. 75).
 18. «Нужно, чтобы мой сосед был богат, а сосед мой будет богат тогда, когда я буду богатеть от своей торговли и от нашей с ним взаимной торговли. Следовательно, это взаимное обогащение, всеобщее обогащение, обогащение региональное: или вся Европа будет богата, или вся Европа будет бедна. Больше нет пирога для дележки. Мы вступаем в эпоху экономической историчности, подвижной, скорее, бесконечным обогащением, чем взаимной игрой конкуренции» (Там же. С. 76).
 19. «...бесконечный характер экономического развития Европы, не допускающая нулевого счета игра, предполагает, само собой, что весь мир должен собраться вокруг Европы, чтобы обменивать на рынке, который будет рынком европейским, свои собственные продукты и продукты Европы» (Там же. С. 77).

нализма и, наконец, кровопролитных войн²⁰. Фуко в данном случае интересуется скорее сам феномен новой формы рефлексии о правительственной рациональности, нежели когерентность ее применения в политической практике. Более того, он показывает, как эта новая форма анализа и расчета может быть интегрирована в действия власти, подчиненные иной логике. В качестве одного из примеров такого рода интеграции Фуко рассматривает Венскую систему, призванную восстановить «европейский баланс». Однако если Австрия восприняла Венский договор как попытку возвращения к Вестфальскому порядку, то для Англии это был своеобразный способ «регионализировать» Европу, ограничить власть каждого из ее государств и взять на себя роль «экономического посредника между Европой и мировым рынком»²¹.

Либерализм как форма рефлексии об искусстве управления неоднократно реактуализировался и переосмыслился на протяжении второй половины XIX — первой половины XX в. Наиболее острые дебаты о либерализации внутренней и международной политики происходили в период между двумя мировыми войнами и сразу после окончания Второй мировой войны. Одновременно с этими дебатами ведущие интеллектуалы и политики того времени задавались вопросом о создании организации, способной объединить государства Европы. Примечательно, что Рихард Куденхове-Калерги, стоявший у истоков «панъевропейского» движения, впоследствии резко критиковал узкую технократическую направленность развития послевоенной европейской интеграции²². Однако его консервативный и культуроцентричный проект, в котором потенциал альянса европейских народов мыслился на основе общих христианских ценностей, в конечном итоге проиграл иному способу воображения единства Европы — единства экономического.

20. Там же. С. 81.

21. Там же. С. 83. Небезынтересно, что в бисмарковской Германии переход к более либеральным формам правления зачастую воспринимался как играющий на руку Англии, потенциально способствующий ее гегемонии.

22. Панъевропейский союз. (http://ru.m.wikipedia.org/wiki/Панъевропейский_союз).

Европейское объединение угля и стали: наднациональное управление в контексте «высокого модернизма»

Описание Европейского союза как феномена эпохи пост-модерна (что бы ни подразумевалось под этим понятием) уже стало общим местом в научной литературе²³. При этом анализ соотношения между практиками европейской интеграции и тем, что именуется собственно «модерном», встречается крайне редко²⁴. Тем не менее взаимосвязь между этими двумя явлениями занимала важное место в неофункционалистской теории на стадии ее зарождения. Так, один из главных ее представителей, Эрнст Хаас, в работе «Технократия, плюрализм и новая Европа» фактически ставит знак равенства между экономической интеграцией стран Западной Европы и модернизацией²⁵. Модернизационный дискурс включает в себя такие компоненты, как поступательный прогресс, развитие научного знания, рост производства, установление рационального социального порядка, преодоление предрассудков прошлого, удовлетворение человеческих потребностей и пр.²⁶

Для понимания оснований рациональности управления процессами европейской интеграции на самом раннем ее этапе — т. е. в момент образования Европейского объединения угля и стали (ЕОУС) — весьма продуктивным видится обращение к концепции «высокого модернизма» Джеймса

23. Подробнее об этом: *Ruggie J.G. Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations // International Organization. 1993. Vol. 47. No. 1. Pp. 139–74; Caporaso J. The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern // Journal of Common Market Studies. 1996. Vol. 34. No. 1. Pp. 29–51; Cooper R. The Postmodern State and the World Order. London: Demos/The Foreign Policy Centre, 2000.*

24. В этом смысле важное исключение представляет следующая работа: *Hansen L. and Williams M.C. The Myths of Europe: Legitimacy, Community and the 'Crisis' of the EU // Journal of Common Market Studies. 1999 Vol. 37. No. 2. Pp. 233–49.*

25. *Haas E. Op. cit. .*

26. Примечательно, что в указанной работе Хаас использует метафору «победы экономики над политикой» (*Haas E. Op. cit. P. 159*).

Скотта²⁷. Согласно Скотту, «высокий модернизм» — это более ярко выраженная (по сравнению с ранними этапами модерна) форма инструментальной рациональности, а также способ правительственного мышления, ассоциируемый с проектами масштабных социальных преобразований. Их осуществление стало возможным благодаря новому организационному и коэргитивному потенциалу, который индустриальные государства обрели в период после Второй мировой войны. Ключевыми фигурами в подобных проектах стали эксперты — планировщики, инженеры, архитекторы и т.п.

Перечисляя конкретные исторические персоналии, с которыми ассоциируется «высокий модернизм» (наряду с Робертом Макнамарой, Ле Корбюзье, Робертом Мозесом, Дейвидом Эли Лилиенталем и др.), Скотт называет Жана Монне — вдохновителя создания ЕОУС, первого председателя его Высшего руководящего органа²⁸. Как и другие представители рассматриваемого направления, Монне был сторонником плановой экономики. Однако уникальность его правительственного мышления заключается в переосмыслении механизмов планирования.

Монне взялся за создание плана модернизации французской экономики сразу после Второй мировой войны — в момент, когда доминировало представление о планировании, инспирированное опытом СССР. Советская модель предполагала создание своего рода «сверх-министерства», ответственного за координацию деятельности различных административных центров²⁹. Монне предложил совершенно иной проект, в котором центральную роль играл диалог между основными заинтересованными сторонами: владельцами предприятий, профсоюзами, представителями гражданских служб. Будучи руководителем французской генеральной комиссии по планированию, он создал институциональные площадки, в рамках

27. *Scott J. Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed.* New Haven, CT: Yale University Press, 1998.

28. *Ibid.* P. 88.

29. *Duchêne F. Jean Monnet's Methods.* In: D. Brinkley and C. P. Hackett (eds). *Jean Monnet: The Path to European Unity.* Basingstoke: Macmillan, 1991. P. 187.

которых различные акторы получили возможность согласовывать интересы и принимать участие в формулировании векторов последующих преобразований. Подобную гибкую и относительно инклюзивную версию планирования Монне впоследствии привнес в деятельность Высшего руководящего органа ЕОУС в форме Консультативного комитета³⁰.

Работая вместе с министром иностранных дел Франции Робером Шуманом над проектом франко-германского экономического объединения, Монне исходил из того, что интеграция не может быть осуществлена при опоре на межправительственные методы. Даже при наличии «доброй воли руководителей»³¹ государств, их рациональность всегда ограничена. Разработанная им институциональная модель предполагала создание наднациональной структуры, чья роль будет главенствующей в процессе строительства общего рынка угля и стали. Монне делал ставку на экспертов-технократов, так называемый «авангард» социальной инженерии, которые должны были составить основу подобной структуры. Будучи делегированными государствами-членами строящегося интеграционного объединения, представители наднационального управленческого аппарата должны были при этом оставаться независимыми от своих правительств.

Идеи Жана Монне нашли отражение в адресованной руководству ФРГ Декларации Робера Шумана от 9 мая 1950 г. Она гласила, что «объединение производства угля и стали заложит основы для общего экономического развития и станет первым шагом на пути к созданию Европейской федерации»³². В документе говорилось о необходимости добровольной передачи определенных компетенций на общеевропейский уровень управления — наднациональным институтам, чьи решения станут обязательными для государств-чле-

30. См.: Featherstone K. Jean Monnet and the «Democratic Deficit» in the European Union // Journal of Common Market Studies. 1994. Vol. 32. No. 2. Pp. 149–170.

31. См.: Монне Ж. Реальность и политика: мемуары. М., 2001. С. 456. Цит. по: Кавешников Н.Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского союза. М.: Навона, 2010. С. 16.

32. Schuman R. The Schuman declaration. In: Brent F. Nelson and Alexander C.-G. Stubb (eds). The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1994. P.12.

нов³³. Вскоре после того как Декларация была опубликована, к переговорам о Европейском объединении угля и стали присоединились страны Бенилюкс, а также Италия. Процесс согласования интересов сторон относительно конфигурации системы управления будущей организации завершился подписанием Договора о ЕОУС 18 апреля 1951 г. в Париже.

В результате указанных переговоров первоначальный проект Монне претерпел существенные изменения. Предложенная им институциональная структура носила ярко выраженный наднациональный характер: всей полнотой власти наделялся Высший руководящий орган (впоследствии трансформировавшийся в Комиссию Европейского экономического сообщества) при наличии контроля со стороны Парламентской ассамблеи, состоящей из представителей национальных парламентов стран-участниц. При этом Монне настаивал на том, что Ассамблея должна обладать лишь консультативными функциями и всячески противился предложениям наделить ее реальными законодательными полномочиями. Правовые коллизии между органами объединения, государствами-членами и отдельными предприятиями призван был разрешать другой наднациональный институт — Суд ЕОУС. Однако страны Бенилюкс во главе с Нидерландами, опасаясь франко-германской гегемонии в Высшем руководящем органе, настояли на создании Совета министров. Произведенные в ходе переговоров корректировки были нацелены на выстраивание баланса между наднациональным и межправительственным способами регулирования. При этом отношения между Высшим руководящим органом и Советом должны были носить взаимодополняющий (а не конкурентный) характер³⁴.

Управленческая модель Жана Монне неоднократно критиковалась за фокусировку на сотрудничестве между небольшими группами экспертов при отсутствии механизмов демократической легитимации. Однако стигматизируя его проект

33. Кавешников Н.Ю. Указ. соч. С. 16.

34. Там же. С. 17, 19.

как «элитистский», мы рискуем стать заложниками современной оптики. Если же попытаться взглянуть на него из перспективы того времени, то становится очевидным, что благодаря усилиям Высшего руководящего органа индустриальная сфера, которая традиционно ассоциировалась с тайными соглашениями, приобрела открытый характер. Несмотря на то, что управление ЕОУС осуществлялось фактически без прямого воздействия избираемых органов, оно тем не менее было подчинено принципам прозрачности и публичности³⁵.

Декартелизация сталелитейной промышленности была не просто экономическим императивом, но также условием восстановления демократии в Западной Европе, поскольку монополистический капитализм воспринимался как одна из предпосылок возникновения фашистских режимов³⁶. Отрасль производства угля и стали в наибольшей степени была подвержена монополистическим тенденциям как в Германии, так и во Франции. В ней наличествовал механизм двойного ценообразования, последствиями чего были дискриминационные практики в отношении иностранных покупателей.

Либерализм управленческой рациональности Высшего руководящего органа проявился в том, что антимонополистическое регулирование осуществлялось не методами прямого вмешательства — установления контроля над ценообразованием, а посредством воздействия на институциональные условия, из-за которых несправедливая ценовая политика становилась возможной. А именно — путем внедрения принципа «публичного ценообразования», в соответствии с которым все производители обязывались предоставлять данные об условиях продажи Высшему руководящему органу, который, в свою очередь, делал их доступными для потребителей и конкурирующих предприятий.

Жан Монне полагал, что создание Европейского сообщества как «обозримого» для всех его участников пространства

35. *Walters W., Haar J.H.* Op. cit. P. 36.

36. *Maier C.* In Search of Stability: Explorations in Historical Political Economy. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1987. P. 131.

было невозможно осуществить силами правительств государств-членов, склонных к протекционистским практикам. Для понимания его приверженности идее наднациональной регуляции весьма значимо то, каким образом он мыслил роль институтов. Их предназначение усматривалось в создании «правил игры», своеобразных правовых рамок, внутри которых экономические агенты могли свободно принимать решения, а не в осуществлении интервенционистских мер, подчиненных логике следования той или иной конъюнктурной цели. Изобретенный им метод управления можно охарактеризовать как либеральную версию «высокого модернизма»³⁷ – своеобразное сочетание «вертикальных» технократических практик планирования и «горизонтальной» рыночной саморегуляции.

Другой аспект либерального мышления создателей ЕОУС заключался в следовании логике экономии управления: достижения целей при минимальных кадровых затратах. Институты интеграционного объединения должны были функционировать таким образом, чтобы аккумулировать ресурсы, которыми располагают наличествующие структуры и акторы (в первую очередь, речь идет о государствах-членах ЕОУС), вместо того, чтобы заменять их новой тяжеловесной бюрократической машиной. По мысли Монне, каждый из этих акторов мог весьма успешно рассчитать собственный «бухгалтерский баланс», однако барьером на пути эффективного функционирования западноевропейской экономики было отсутствие видения общей картины, всеохватывающей калькуляции³⁸. Осуществление последней и стало главной функцией Высшего руководящего органа. Таким образом, легитимация наднационального метода управления базировалась на том, что правительства государств-членов по отдельности не были способны осуществлять аудит результатов деятельности интегрированной сталелитейной индустрии.

37. Термин «liberal high modernism» был предложен Уильямом Уолтерсом и Йенсом Хенриком Хааром (Walters W., Haar J.H. Seeing like a high authority? High modernism and European government. In: *Governing Europe...* Pp. 21–41.

38. Monnet J. *Memoirs*. Garden City, NY: Doubleday, 1978. P. 13.

Идеи ордолиберализма и строительство общего рынка в Европе

Что такое политика основ? Я полагаю, что все станет ясно, если обратиться к тексту Эйкена «Grundsätze», тексту 1952 г., где речь идет о проблеме немецкого сельского хозяйства, что, впрочем, говорит он, касается большинства европейских агрокультур... Что нужно сделать, если мы хотим...заставить европейское сельское хозяйство функционировать в рыночной экономике? Нужно опираться на данности, которые являются не непосредственно экономическими данностями, но данностями, обуславливающими вероятную рыночную экономику. На что, таким образом, следует опираться? Не на цены, не на тот сектор, который обеспечивает поддержку менее рентабельного сектора, — все это дурные вмешательства. На что опираются правильные вмешательства? Конечно, на основы. То есть, прежде всего, на население. Сельскохозяйственное население слишком многочисленно — значит, надо уменьшить его посредством вмешательств, которые сделают возможными перемещения населения, миграцию и т. п.

М. Фуко. Рождение биополитики, 1979

В цитируемом фрагменте³⁹ Мишель Фуко анализирует работу Вальтера Эйкена «Основы экономической политики»⁴⁰, многие положения которой легли в основу концепции единой европейской сельскохозяйственной политики, известной как «план Мансхольта»⁴¹. Эйкен — основатель журнала «Ордо», вокруг которого сложилась так называемая Фрайбургская (или ордолиберальная) экономическая школа. Идеи этой школы оказали существенное влияние на Людвига Эрхарда,

39. Фуко М. Рождение биополитики. С. 182.

40. Eucken W. Die Grundsätze der Wirtschaftspolitik. Bern-Tübingen: Francke & J.C.B. Mohr, 1952.

41. Сикко Лееидерт Мансхольт — вице-президент (1967–1972), а затем президент Европейской комиссии (1972–1973), который с 1946 г. работал над созданием Бенилюкса, а затем Общего рынка. Разработал два сельскохозяйственных плана. Первый в 1953 г., стремясь заменить единой сельскохозяйственной политикой национальные, второй — в 1968 г., где он предлагал программу реструктурирования единого сельского хозяйства.

министра экономики в правительстве Конрада Аденауэра, а затем и на создателей Европейского экономического сообщества⁴². Попытаемся разобраться, в чем состоит управленческое мышление ордолиберализма.

Ордолибералы (В. Эйкен, В. Рёпке, Ф. Бем, А. фон Рюстов), как и их главные оппоненты — кейнсианцы, задавались вопросом о предотвращении дисфункций в капиталистической экономике. Принципиальное отличие их анализа от классической политической экономии Смита и Рикардо заключалось в отрицании «натуралистической» концепции конкуренции, а, следовательно, принципа «laissez faire». По мысли представителей Фрайбургской школы, рынок не обладает способностью к стихийной саморегуляции. Воспитанные на неокантианской философии, феноменологии Эдмунда Гуссерля и социологии Макса Вебера фрайбурцы утверждали, что на каждом историческом этапе мы имеем дело с сингулярной фигурой капитализма. Функционирование капиталистической экономики определяется частным институционально-юридическим порядком, а не универсальной логикой накопления капитала.

Задача, которую ставили перед собой ордолибералы, состояла в том, чтобы обосновать новую правительственную рациональность, которая позволила бы избежать характерных для капиталистического общества противоречий. Они вовсе не отказывались от государственной регуляции, однако настаивали на ином векторе ее применения, нежели кейнсианцы. Если последние считали необходимым непосредственное вмешательство в экономический процесс в целях амортизации его возможных социальных последствий, то Эйкен и его коллеги предлагали как раз обратное — интервенцию во все сферы, кроме рыночной, для того чтобы та могла функционировать правильным образом. При таком подходе правительство не ослабляет бразды правления, а меняет направленность своих усилий.

42. См., например: *Gerber D.J. Law and Competition in Twentieth Century Europe: Protecting Prometheus*. Oxford and New York: Clarendon Press, 1998.

Стоит сделать небольшую ремарку относительно морального аспекта воззрений ордолибералов. Их критика дирижизма базировалась на идее устойчивой преемственности между различными формами экономического патернализма — «административным государством, бюрократическим государством, фашистским государством, тоталитарным государством»⁴³. Отладка тонкой механики работы рынка, понимаемого как всеобщего социального регулятора, воспринималась таким образом как гарантия от установления авторитарных и тоталитарных режимов в Европе. Франц Бем полагал, что залогом предотвращения кризисов, подобных тем, что привели к двум мировым войнам, будет конституционное закрепление соответствующего экономического порядка⁴⁴.

Такой «конституцией» для Западной Европы стал Римский договор 1957 г. о создании Европейского экономического сообщества и Евратома. Основная задача органов новообразованных Сообществ (в первую очередь, Комиссии и Совета министров) состояла в устранении барьеров на пути свободного передвижения товаров, рабочей силы, услуг и капитала. В этом смысле весьма важным видится анализ содержания понятия «свободы», которое столь часто фигурирует в договоре о ЕЭС. Искусство управления интеграционными процессами основывается не на том, чтобы гарантировать некую априорно существующую свободу, а на «производстве» определенных типов свободы, необходимых для построения общего рынка. «Свобода» в данном случае используется как своего рода инструмент правительственной практики⁴⁵. Она понимается не в качестве объективно наличествующей (обусловленной природой) сущности, но как нечто, что должно быть создано, сконструировано посредством институциональных усилий. «Потребителями» свобод,

43. Фуко М. Рождение биополитики. С. 240.

44. Gerber D.J. Op. cit. P. 246.

45. Walters W., Haar J.H. Op. cit. Pp. 44–46.

обеспечение которых декларируется в Римском договоре, являются не индивиды вообще, а функциональные единицы экономического процесса — работники, предприниматели, поставщики услуг. Именно они становятся субъектами права Европейских сообществ, формирующегося благодаря прецедентным решениям Суда ЕЭС.

Соответствие стратегий институтов ЕЭС идеям ордолиберализма (сформулированным, в том числе, в упомянутой работе Вальтера Эйкена) проявилось, в первую очередь, в сельскохозяйственной политике, которая была всецело подчинена логике обустройства пространства общего рынка и мыслилась как комплементарная по отношению к его бесперебойной работе. В схожем регистре должна была функционировать и социальная политика. Примечательно, что перед подписанием Римского договора возникли существенные разногласия относительно возможности гармонизации социальных гарантий работникам. Данная инициатива «кейнсианского» толка исходила от Франции, где уровень таких гарантий был значительно выше, чем в остальных странах «шестерки». Предложение было отвергнуто, и социальная политика таким образом осталась вне сферы непосредственной компетенции ЕЭС⁴⁶. Тем не менее Сообществу предоставлялась возможность разработки отдельных мер в указанной области. В тех местах Договора, где речь идет о социальной политике (ст. 117–128), ее предназначение усматривается не в достижении «социальной справедливости», а в содействии пространственной и профессиональной мобильности работников. Именно возможность свободного передвижения должна была способствовать повышению уровня занятости и благосостояния населения ЕЭС. Для решения этой задачи был, в том числе, учрежден Европейский социальный фонд. Что касается возможного ущерба, который наименее развитые регионы Сообщества могли понести от усиления конкуренции, то его предполагалось компенсировать за счет специального инве-

46. См.: Кавешников Н.Ю. Указ. соч. С. 23.

стиционного фонда, действующего в рамках общей региональной политики.

Отдельного внимания заслуживает конкурентная политика, проводившаяся на наднациональном уровне. Это направление деятельности интеграционного объединения в значительной степени опиралось на опыт антимонопольного законодательства США еще со времен образования ЕОУС. Однако европейская конкурентная политика не ограничивалась исключительно мерами антимонопольного регулирования⁴⁷. Ее особенность заключалась в терпимом отношении к особо крупным предприятиям в том случае, если те функционируют в рыночной логике: используют не монопольную цену, но действуют так, как если бы существовала конкуренция (даже если настоящей конкуренции не существует)⁴⁸. Рациональность рассматриваемой политики напрямую коррелирует с идеями Вильгельма Рёпке (одного из главных представителей ордолиберализма), а также Людвига Фон Мизеса. Рёпке и Мизес были солидарны в том, что наличие одного производителя в какой-либо сфере само по себе не является губительным для рынка. Если созданы институциональные условия, не позволяющие поднимать цену при снижении продаж и доходов, то монополия незамедлительно утрачивает свое значение⁴⁹.

Наконец, еще одним важным элементом налаживания работы общего рынка, в полной мере отвечающим «антинатуралистическим» взглядам теоретиков Фрайбургской школы на законы его функционирования, стала технология управления темпоральностью⁵⁰. В тексте Римского договора (ст. 8) указывалось, что Общий рынок должен быть построен в течение

47. См.: *Dinan D. Ever Closer Union? An Introduction to European Integration* (2nd edn.). Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999. Pp. 379–380.

48. См.: *Gerber D.J. Op. cit.; Maher I. Re-imagining the Story of European Competition Law // Oxford Journal of Legal Studies*. 2000. Vol. 20. No. 1. Pp. 155–66.

49. Эти идеи были изложены на colloquium Уолтера Липманна, состоявшемся в 1939 г. в Париже при участии изгнанных из Германии представителей Фрайбургской школы. См.: *Фуко М. Рождение биополитики*. С. 172–178.

50. См.: *Ekengren M. The Time of European Governance*. Manchester: Manchester University Press, 2002.

переходного периода длиной в двенадцать лет. Этот период, в свою очередь, разделялся на три равные четырехлетние стадии. Предполагалось, что переходы от одной стадии к другой могут осуществляться при условии, что задачи, прописанные в Договоре для каждой из них, будут достигнуты. Таким образом, конфигурация учреждающего ЕЭС документа создавала своеобразный режим «автоматизма», освобождающий от необходимости проведения последующих раундов межгосударственных переговоров⁵¹. Создание подобного графика интеграционного развития было призвано обезопасить будущее Сообщества от попыток отдельных правительств уклониться от взятых обязательств⁵². Однако события последовавшего после подписания Римского договора десятилетия продемонстрировали, что планы его создателей едва ли могли бы реализованы в «автоматическом» режиме.

От «общего» к «единому» рынку: в поисках баланса между наднациональным и межправительственным подходами

Описанные практики (ордо)либерального управления, укоренные в деятельности наднациональных институтов ЕЭС, далеко не сразу приобрели гегемонический характер. Они встретили сопротивление адептов дирижизма — как левого, так и правого толка. Наиболее активное противодействие Комиссии с ее «технократическим» стилем руководства было оказано основателем Пятой французской республики Шарлем де Голлем. Пришедший к власти на фоне затянувшейся войны в Алжире и глубокого кризиса французской политической системы де Голль пытался сплотить свою страну

51. Подобная «автоматическая» механика построения Таможенного союза была предусмотрена еще в плане Бейена — правительственной инициативе голландского правительства, предложенной странам-участницам ЕОУС в 1953 г. и получившей название от фамилии тогдашнего премьер-министра Нидерландов. См.: *Griffith R.T. and Milward A.S. The Beyen Plan and the European Political Community*. In: W. Maihofer (ed.). *Noi si mura. Selected Working Papers of the European University Institute*, Florence, 1986.

52. *Walters W., Haar J.H.* Op. cit. P. 53.

на основе республиканского национализма. Значимым элементом создаваемой им государственной идентичности была миссионерская международная роль Франции. Она заключалась в способствовании строительству «Европы отечеств» — сильных суверенных государств, опирающихся на ценности Просвещения и Великой французской революции⁵³. Де Голль отрицал проект федерализации Европы и усматривал будущее интеграции в межгосударственном методе управления — главенстве Совета, единогласном механизме принятия решений и лишении Комиссии ее автономии по отношению к национальным правительствам. Указанные идеи легли в основу «плана Фуше»⁵⁴, предложенного Францией в 1962 г. и отвергнутого другими странами — членами ЕЭС.

Несмотря на то, что де Голль был противником социалистических идей, он был привержен кейнсианскому стилю планирования в экономике, преследуя цель обеспечения всеобщей занятости. Примечательно, что первым камнем преткновения между Францией и Комиссией ЕЭС в период его президентства стала общая сельскохозяйственная политика. В 1961 г. французское правительство выступило против либерализации рынка аграрной продукции и настаивало на передаче регулирующих функций, которыми обладала Комиссия, в пользу Совета. В результате напряженных переговоров, длившихся чуть менее года, полномочия Комиссии в данной сфере были существенно урезаны⁵⁵. Отметим, что баланс между Комиссией и Советом был изменен в пользу последнего (по сравнению с ЕОУС) еще в момент создания ЕЭС. В соответствии с Римским договором, Совет становился

53. Marcussen M., Risse T., Engelmann-Martin D., Knopf H.J., Roscher K. Constructing Europe? The Evolution of Nation-State Identities. In: T. Christiansen, K.J. Jørgensen, A. Wiener (ed.) *The Social Construction of Europe*. London: Sage Publications, 2001. P. 106.

54. Кристиан Фуше — соратник Де Голя, возглавлявший работу комиссии по созданию проекта новой организации межгосударственного сотрудничества в Западной Европе. См.: *Браницкий А.Г.* Интеграционные процессы в Западной Европе в 1955–1966 гг.: успехи и болезни роста // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: История, политология, международные отношения. 2003. Вып. 1. С. 252–267.

55. *Кабешников Н.Ю.* Указ. соч. С. 24–25.

единственным законодательным органом, а за Комиссией сохранялись исполнительные функции (в том числе, контроль за выполнением национальными правительствами их обязательств) и право законодательной инициативы⁵⁶.

Наибольшей остроты отношения между Францией и управленческими структурами Сообщества достигли в 1965 г., когда де Голь, возражая против передачи компетенции в области формирования бюджета на наднациональный уровень, отозвал своих представителей из Совета министров. 30 января 1966 г., после восьми месяцев, в течение которых кресло Франции в Совете оставалось пустым, был достигнут так называемый «Люксембургский компромисс». В соглашении, подписанном в Люксембурге, говорилось, что в случае, если решения Сообщества затрагивают «жизненно важные интересы» одной из сторон, они должны приниматься на основе консенсуса, а не методом квалифицированного большинства. Данное изъятие из текста Римского договора обусловило просуществовавшую до начала 1980-х гг. практику, при которой государства-члены могли потребовать единого гласного голосования, ссылаясь на «жизненную важность» практически любого обсуждаемого вопроса⁵⁷.

После отставки де Голя, вызванной провалом реформы политической системы Пятой республики на референдуме в апреле 1969 г., позиция французского руководства относительно углубления процессов европейской экономической интеграции существенным образом смягчилась. Начиная с 1970 г. во Франции наметился переход к неолиберальной модели экономического регулирования, в значительной степени инспирированной немецким опытом. Наиболее очевидным образом данная тенденция проявилась после избрания на пост президента Валери Жискар д'Эстена⁵⁸. Кейнсианскому типу правительственного мышления был нанесен сокруши-

56. Там же. С. 24.

57. Там же. С. 28–29.

58. Подробнее об этом: Фуко М. Рождение биополитики. С. 247–263.

тельный удар в результате нефтяного кризиса 1973 г., сопровождавшегося постоянным ростом безработицы и инфляции. Эти признаки, по мнению экономистов, указывали не на ситуацию кейнсианского кризиса низкого уровня потребления, а на кризис режима инвестиций. Единственной возможностью исправить ошибочный выбор инвестиций, сделанный в силу определенных дирижистских целей, а также приспособиться к новой цене на энергоносители представлялась полномасштабная интеграция в европейский и мировой рынки⁵⁹.

Несмотря на то, что из-за рецессии в экономике западных стран возникла цезура в развитии интеграционных процессов⁶⁰, «неолиберальный поворот», обусловленный последствиями кризиса, в конечном итоге реактуализировал сформулированные в Римском договоре задачи уже на новом этапе – в середине 1980-х гг. В 1985 г. Еврокомиссия выпустила Белую книгу под названием «Завершая строительство единого внутреннего рынка»⁶¹, в которой европейский интеграционный проект репрезентировался в некоей единой, когерентной логике развития. Основной посыл этого документа заключался в том, чтобы довести до конца начатое в 1957 г. дело, досадно прерванное из-за недальновидности отдельных политических лидеров и кризисных явлений в мировой экономике. Однако при его более внимательном изучении обнаруживается осязаемое различие между представленным в нем конструктом «единого рынка» и той идеей «общего рынка», которая в свое время легла в основу создания ЕЭС.

В концепте «общего рынка» отдельным государствам предоставлялось значительное пространство для маневра. Этот проект допускал сосуществование различных стратегий национального развития (систем благоденствия, трудовых

59. Там же. С. 250.

60. Так называемый период «евросклероза».

61. European Commission. Completing the Single Market. White Paper from the Commission to the European Council. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1985.

отношений)⁶². Что же касается дискурса середины 1980-х гг. о «едином рынке», то в нем, напротив, автономные и разрозненные социально-экономические политики национальных правительств трактуются как препятствие для процветания Европы. Создатели упомянутой Белой книги особенно остро критиковали меры поддержки «социального государства» (Welfare State) как ригидные и способствующие постоянному росту инфляции⁶³.

Еще одной важной особенностью дискурса о «едином рынке» представляется интерпретация концепта «барьеров» на пути реализации экономических свобод. Она была существенно расширена по сравнению с Римским договором. Так, в Белой книге 1985 г. вводилось понятие «физические барьеры»: «таможенные службы, пункты иммиграционного контроля, паспорта, периодический досмотр личного багажа, которые являются для обычных граждан явным свидетельством продолжающегося разделения внутри Сообщества»⁶⁴. Если Римский договор допускал множественные исключения, оправдывавшие пограничный контроль и другие вмешательства со стороны государств, то теперь члены Комиссии ЕЭС отказывали подобным практикам обеспечения «национальной безопасности» в полезности и легитимности.

Примат единого рынка над политико-экономическими курсами стран-участниц был зафиксирован в наиболее значимом документе того периода развития интеграции — Едином европейском акте (1986 г.). Жак Делор, председатель Европейской комиссии, внесший огромный вклад в его создание, исходил из того, что для завершения строительства единого рынка необходимо реформировать механизмы принятия решений в институциональной системе Европейских

62. Egan M. The Single Market. In: M. Cini (ed.). *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2003. P. 30.

63. См.: Cecchini P., Catinat M. and Jacquemin A. *The European Challenge 1992: The Benefits of a Single Market*. Brussels: Commission of the European Communities, 1988.

64. European Commission. P. 11.

сообществ⁶⁵. Для этой цели Совету министров предписывалось одобрять методом квалифицированного большинства (вместо единогласных решений) правовые акты, ликвидирующие ограничения в торговле, государственную поддержку и налоговые послабления предприятиям. Строгий контроль за соблюдением этих актов возлагался на Комиссию.

Если в течение 1970-х гг. роль Комиссии в системе институтов ЕЭС постепенно снижалась, то с момента, когда ее возглавил Делор, ситуация заменилась. Комиссии были возвращены утраченные полномочия, передан контроль над структурными фондами Сообщества, а также расширены возможности ее председателя. Также Единый европейский акт усиливал функции другого института ЕЭС – Европейского парламента. Формируемый на основе прямых выборов с 1979 г. Европарламент оставался лишенным реальных законодательных полномочий. Теперь он получал право вносить поправки в законодательные акты, принимаемые Советом министров, в том случае, если в последнем возникали ощутимые разногласия⁶⁶.

Наконец, в результате подписания Единого европейского акта была увеличена компетенция Сообщества в вопросах социальной политики и политики сплочения. Кроме того, на наднациональном уровне были переданы некоторые вопросы экологической политики, развития науки и технологий, энергетики, а также функционирования трансграничных транспортных сетей⁶⁷. В процессе реализации указанных направлений сформировались новые методы регулирования. Так, в области охраны окружающей среды был впервые применен принцип субсидиарности⁶⁸, послуживший впоследствии основой для системы многоуровневого управления Европейского союза.

65. Подробнее об этом: *Armstrong K. and Bulmer S.* The Governance of the Single Market. Manchester: Manchester University Press, 1997; *Egan M.* Constructing a European Market: Standards, Regulation and Governance. Oxford: Oxford University Press, 2001; *Moravcsik A.* The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.

66. Кавешников Н.Ю. Указ.соч. С. 38–39, 49.

67. Там же. С. 48–49.

68. Там же. С. 50.

Рационализация многоуровневого управления: принцип субсидиарности

Понятие «субсидиарность» было привнесено в словарь европейской интеграции в 1971 г. Ральфом Дарендорфом, являвшимся на тот момент комиссаром ЕЭС по вопросам международных отношений и внешней торговли. Данный термин фигурировал в двух его статьях, опубликованных в газете «Die Zeit», в которых критиковалась забюрократизированность Комиссии⁶⁹. Наблюдая за сельскохозяйственной политикой Сообщества, Дарендорф пришел к выводу, что Комиссия лишь создавала иллюзию наднационального регулирования. В то время как на уровне официальной риторики декларировалось, что именно это направление общей политики послужит стартовой площадкой для запуска Экономического и валютного союза, на практике члены Комиссии занимались столь несущественными вопросами, как нормирование размеров говядины или этикеток сыра⁷⁰.

Выход из сложившейся ситуации Дарендорф усматривал в отказе от догмы гармонизации законодательств государств-членов и переходе к принципу субсидиарности. Он образно называл этот переход «от «первой» ко «второй» Европе». Отдавая должное успехам «первой Европы» — Европы Парижского и Римского договоров, Дарендорф указывал на появление в ней опасной тенденции — стремления управленческих органов добиться единообразия. «Вторая Европа», напротив, была призвана сохранить различия между образующими ее сообществами при помощи принципа субсидиарности. В соответствии с этим принципом наднациональный уровень управления должен заниматься лишь теми вопро-

69. См.: Wieland Europa // Die Zeit. 9 July 1971. No. 28. S. 3; Ein neues ziel fur Europa // Die Zeit. 16 July 1971. No. 29. S. 3.

70. Цит. по: Endo K. The Principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to Jacques Delors. Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers, 1994. (<http://hdl.handle.net/2115/15558>).

сами, которые не могут решить муниципальные, региональные или национальные органы власти⁷¹.

Укорененный в истории католической и протестантской правовой мысли принцип субсидиарности был актуализирован в контексте современного государственного управления в 1950-е гг. Примечательно, что первые научные публикации, посвященные субсидиарности, вышли в Германии⁷². В Основном законе ФРГ (Grundgesetz – аналог Конституции), принятом в 1949 г., на основе этого принципа де-факто регулировалось распределение власти между федеративными и региональными правительствами (Der Bund und die Länder), хотя само слово «субсидиарность» при этом не употреблялось по причине его церковного происхождения. Если первоначально субсидиарность подразумевала отношения между государством и «органическими сообществами (семьей, церковью и ремесленными гильдиями)», при которых последние получали возможность сохранить известную степень автономии, то теперь содержание этого принципа видоизменялось. Привнесенный в контекст немецкого (а затем европейского) федерализма он приобрел ярко выраженное пространственное значение, поскольку на его основе предполагалось выстраивание баланса полномочий между территориально-административными единицами различного уровня⁷³.

Можно обнаружить своеобразную взаимосвязь между управленческой рациональностью, в основе которой лежит рассматриваемый нами принцип, и доктринами ордолибералов. Иоахим Геноско отмечал, что идея субсидиарности в Западной Германии была значима в течение 1950-х и первой половины 1960-х гг., когда деятельность руководства ФРГ фокусировалась на обеспечении условий для социально-эконо-

71. Ralf Dahrendorf: A New Goal for Europe. In: European Integration: Selected Readings, ed. by Hedges M. Harmondsworth: Penguin, 1972. P. 82.

72. См.: Stadler H. Subsidiaritätsprinzip und Föderalismus. Freiburg: Universitätsbuchhandlung, 1951; Ulz A.F. Das Subsidiaritätsprinzip: Sammlung Politeia Rd. II. Heiderberg, 1953; Link E. Das Subsidiaritätsprinzip: Sein Wesen und Bedeutung für die Sozialethik. Freiburg: Herder, 1955.

73. Endo K. Op. cit.

мической саморегуляции⁷⁴. Как уже было отмечено, создатели «немецкого экономического чуда» во многом опирались на постулаты Фрайбургской школы. Однако по мере усиления роли кейнсианских централизованных практик в Германии во второй половине 1960-х годов «субсидиарность» была вытеснена на периферию политического и научного дискурсов.

Как бы то ни было, в середине следующего десятилетия принцип subsidiarности начал применяться в контексте европейской интеграции. Спустя четыре года после публикаций Дарендорфа (т.е. в 1975 г.) он был упомянут в докладе премьер-министра Бельгии Леона Тиндемаса о будущем Европейском союзе. Это произошло благодаря усилиям Альтеро Спинелли – одного из главных политических деятелей в движении европейского федерализма, консультировавшего Тиндемаса от лица Комиссии ЕЭС. Переданный в Европейский совет доклад бельгийского премьер-министра не привел к сколь-либо ощутимым последствиям: изложенный в нем проект институциональной реформы был отложен до лучших времен. Спинелли был столь сильно разочарован этим обстоятельством, что вскоре покинул Комиссию для того, чтобы затем баллотироваться на первых прямых выборах в Европарламент в качестве независимого кандидата от Итальянской коммунистической партии. Спинелли воспринимал Парламент как «арену последней битвы» за Европейскую федерацию⁷⁵. В начале 1980-х гг. он мобилизовал все имеющиеся внутри этого института политические силы для создания нового проекта Договора о Европейском

74. Геноско называет экономическую политику ФРГ того периода «Hilfe zur Selbsthilfe» (буквально «помощь для самопомощи»). См.: *Genosko J. Der wechselnde Einfubbb Des Subsidiaritatsprinzip auf die wirtschafts und sozialpolitische Praxic in der Bundesrepublik Duetschland, Jarhucher fur Nationalokonomie und Statistic, Bud. 20114. Stuttgart: G Fischer Verlag, 1986.* Подробнее об этом: *Habermas J. Citizenship and National Identity.* In: J. Habermas (ed.). *Between Facts and Norms.* Cambridge, MA: MIT Press, 1992; *Wiener A. Citizenship in a Non-State – The Developing Practice of “European Citizenship”.* In: J.P. Gardner (ed.). *Citizenship – The White Paper.* London: The British Institute of International and Comparative Law. 1997. Pp. 404–421.

75. *Endo K. Op. cit.*

союзе⁷⁶, в котором принципу субсидиарности отводилось центральное место. Но и этому проекту не суждено было реализоваться. В конечном итоге инициатива была перехвачена в 1988 г. Жеком Делором, который и довел ее до практического завершения — подписания Маастрихтского договора о ЕС.

Наряду с возглавляемой Делором Комиссией над проектом Договора о Европейском союзе работала также группа депутатов Европарламента под руководством бывшего президента Франции Валери Жискар д'Эстена. И та, и другая команда занимались детализацией механизмов применения принципа субсидиарности, однако, в разных модальностях. Различие между ними коренилось в так называемых «позитивной» и «негативной» трактовке субсидиарности. В соответствии с «негативной» интерпретацией, которой придерживался Жискар д'Эстен, более высокий уровень власти должен уступить компетенцию нижестоящей инстанции, если та способна полноценно выполнить соответствующую задачу. Подобное прочтение в полной мере отвечает либеральной рациональности экономики управления и в каком-то смысле является разновидностью принципа «laissez faire». Небезынтересно, что Великобритания, опасаясь превращения Брюсселя во всевластного Левиафана⁷⁷, потребовала изъять из Договора о ЕС любые упоминания о «федерализме», но при этом приветствовала включение в него положений о субсидиарности. Понимая последнюю в сугубо «негативном» ключе, руководство этой страны рассчитывало тем самым обезопасить себя от интервенций наднациональных институтов ЕС. Однако впоследствии это сыграло с Лондоном злую шутку: дав согласие соблюдать принцип субсидиарности, унитарное британское правительство не могло игнорировать требования Шотландии о субнациональной автономии.

76. См.: *Schmuck O.* The European Parliament's Draft Treaty Establishing European Union (1979–1984). In: Roy Pryce (ed). *The Dynamics of European Union*. London: Routledge, 1987. Pp. 188–216.

77. *Kosłowski R.* Understanding the European Union as a Federal Polity. In: T. Christiansen, Jørgensen K.E. and A. Wiener (eds.). *The Social Construction of Europe*. 2001. P. 40.

«Позитивная» же трактовка принципа субсидиарности, к которой в большей степени склонялся Спинелли и в чуть меньшей степени Делор, заключалась в том, что вмешательство вышестоящей организации может и должно беспрепятственно осуществляться тогда, когда она способна более эффективным образом справиться с решением проблемы. Аффирмация наднациональных вмешательств так или иначе коррелировала с концепцией «персонализма» Жака Делора — попыткой найти «золотую середину» между либеральным индивидуализмом и социалистическим коллективизмом⁷⁸. «Персоналистский» подход в отношении системы многоуровневого управления ЕС заключался в том, чтобы предоставить возможность самостоятельно действовать территориальным и функциональным единицам, которые на это способны, и в то же время оказывать своего рода патерналистскую поддержку тем, кто в этом нуждается (в первую очередь — наиболее отстающим регионам).

В конечном счете критерии применения принципа субсидиарности были зафиксированы в Маастрихтском договоре следующим образом: «в областях, которые не подпадают под его исключительную компетенцию, Сообщество действует в соответствии с принципом субсидиарности, если и поскольку цели предполагаемого действия не могут быть достигнуты в достаточной мере государствами-членами, но ввиду масштабов или результатов предполагаемого действия, могут быть более успешно достигнуты на уровне Сообщества»⁷⁹. Данная формулировка оставляла пространство как для «позитивной», так и для «негативной» интерпретаций, однако практика 1990-х гг. подтвердила преобладание последней. Так, в соответствующих случаях Европейской комиссии необходимо было доказывать, что осуществляемые на наднациональном уровне действия будут более эффективными⁸⁰.

78. Endo K. Op. cit.

79. Ст. 3 Маастрихтского договора о Европейском союзе. *Цит. по: Буторина О.В.* Европейская интеграция. М.: Издательский Дом «Деловая литература», 2011. С. 164–165.

80. Там же. С. 165.

Отметим, что Маастрихтский договор фиксировал появление Экономического и валютного союза, а также увеличивал компетенцию Сообщества в вопросах защиты прав потребителей, образования, здравоохранения, культуры, трансъевропейских сетей, промышленной политики, сотрудничества в целях развития и пр.⁸¹ Кроме того, был расширен механизм голосования квалифицированным большинством благодаря тому, что на многих направлениях политики ЕС отменялся принцип единогласия⁸². Упомянутые направления были отнесены к так называемой «первой опоре» — сфере деятельности Европейских сообществ. К ним прибавлялись две новые сферы интеграции («вторая и третья опоры») — Общая внешняя политика и политика безопасности, а также Сотрудничество в области юстиции и внутренних дел. Принципиальное различие между «опорами» заключалось в механизме принятия решений. Если в первой применялся коммунитарный метод, то в двух других — межправительственная координация, подразумевающая необходимость достижения консенсуса. Наконец, одной из важнейших инноваций стало закрепление в Маастрихтском договоре понятия «европейское гражданство».

Европейское гражданство и дилемма «свободы/безопасности»

Зафиксированный в Маастрихтском договоре институт «европейского гражданства» придал интеграции новое звучание⁸³. Благодаря ему преобразованное в Европейский союз «экономическое сообщество» трансформировалось в «сообщество политическое»⁸⁴. Если Римский договор апеллировал к таким типам субъектности, как работники, производители,

81. Кавешников Н.Ю. Указ. соч. С. 82.

82. Там же. С. 84.

83. Подробнее об этом: *Habermas J. Op. cit; Wiener A. Citizenship in a Non-State – The Developing Practice of “European Citizenship”*. In: J.P. Gardner (ed.). *Citizenship – The White Paper*. London: The British Institute of International and Comparative Law, 1997.

84. *Maas W. Migrants, states, and EU citizenship’s unfulfilled promise // Citizenship Studies*. 2008. Vol. 12. No. 6. P. 583.

фермеры, агенты по продажам, предприниматели и т.п., то отныне референтами управленческих усилий институтов ЕС становились «граждане Европы»⁸⁵.

Примечательно, что во время дебатов в палате лордов о ратификации Маастрихтского договора Маргарет Тэтчер высказалась следующим образом: «Если существует гражданство, то отныне вы обязаны проявлять верность новому Союзу. Что же еще подразумевает гражданство, если не обязанность соблюдать его законы? Что делать в том случае, если верность Союзу вступит в противоречие с верностью вашей собственной стране? Каким образом Суд ЕС будет разрешать такие противоречия? Маастрихтский договор наделяет новый Европейский союз всеми атрибутами национального государства»⁸⁶.

Несмотря на то, что «европейское гражданство» действительно стало мощным символическим инструментом, способствующим легитимации ЕС, баронесса Тэтчер была права лишь отчасти. Если в «классических» федеративных государствах (например, в Соединенных штатах и ФРГ) каждый гражданин подчиняется одновременно двум правительствам — центральному и региональному, то «европейское гражданство» предполагает иную композицию политических прав и обязанностей. Избиратели, голосующие на выборах в Европейский парламент, а также в муниципалитеты, с одной стороны, и в национальные, а также в региональные законодательные органы, с другой, совсем не обязательно должны дублировать друг друга. Например, гражданин Германии, родившийся во Франкфурте и проживающий в Лондоне более пяти лет, обладает правом избирать членов Лондонского городского совета, Гессенского Ландтага,

85. Впервые обращение к «гражданам Европы» встречается в «Белой книге» Европейской комиссии 1985 г.: European Commission. Completing the Single Market. White Paper from the Commission to the European Council. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1985

86. *Thatcher M. Speech of 7 June 1993 // The Parliamentary Debates, House of Lords. 1993. Vol. 546. P. 564. Цит. по: Koslowski R. Op. cit. P. 43.*

немецкого Бундестага и Европейского парламента по лондонскому избирательному округу⁸⁷. Следовательно, гражданин ЕС, приехавший из одной страны-участницы в другую, не наделяется политическими правами в том же объеме, что и граждане принимающего государства. В отличие от экономических прав, которые гарантируются в равной степени всем гражданам ЕС независимо от их местонахождения, возможности политического участия ограничиваются принадлежностью индивида к той или иной национальной юрисдикции. Гражданство ЕС таким образом является комплементарным по отношению к статусу гражданина государства-члена союза. Наличие такого статуса и есть главное и единственное условие получения общеевропейского гражданства. Тем не менее этот «дополнительный» тип политической принадлежности обострил различия между «полноправными» европейскими подданными и выходцами из стран, не входящих в ЕС (*Third country nationals*).

Указанные различия приобрели особый смысл в контексте сформировавшихся к моменту создания договора о Европейском союзе представлений о последствиях строительства единого рынка. Так, в рамках неофункционалистской концепции «эффекта перелива» (*Spill-over effect*), в соответствии с которой интеграция в одном секторе неминуемо влечет за собой необходимость координации действий в смежных областях, ликвидация барьеров на пути передвижения человеческих, финансовых и информационных потоков внутри Европы сопряжена с определенными угрозами для всех стран — участниц Евросоюза (терроризм, наркоторговля и т.п.)⁸⁸. Устранение внутренних границ обуславливает

87. *Koslowski R.* Op. cit. Pp. 43–44.

88. См.: *Collinson S.* *Beyond Borders: West European Migration Policy Towards the 21st Century.* London: Royal Institute for International Affairs, 1993; *Convey A. and Kupiszewski M.* Keeping up with Schengen: Migration and Policy in the European Union // *International Migration Review.* 1995. Vol. 29. No. 4. Pp. 939–963; *De Lobkowicz W.* Intergovernmental Cooperation in the Field of Migration – from the Single European Act to Maastricht. In: *The Third Pillar of the European Union. Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs*, edited by J. Monar and R. Morgan. Brussels: European University Press, 1994. Pp. 99–122.

коллективную ответственность за охрану внешних, которые теперь становятся общими.

Новые управленческие практики, призванные обеспечить «внутреннюю» безопасность ЕС, были формализованы в виде так называемой «третьей опоры»⁸⁹ – «Сотрудничества в области юстиции и внутренних дел». Наиболее характерными примерами их последующего развития стало создание Европола; инкорпорирование Шенгенских соглашений в текст Амстердамского договора (1997 г.); создание общих информационных баз данных, в частности, системы «Евродак» (EURODAC – European Dactyloscopy) (2000 г.), позволяющей идентифицировать соискателей убежища и нарушителей пограничного режима по отпечаткам пальцев и т.д. Применяя фукодианский метод анализа⁹⁰ к рассматриваемым технологиям безопасности, становится возможным разделить их на две категории: «территориально-юридические», экстернализирующие угрозы, связанные со свободой передвижения, и «биополитические» – направленные на их нивелирование посредством «внутреннего» контроля над населением⁹¹.

Технологии первого типа обусловлены понимаем ЕС как единой территории⁹². Они заключаются в унификации юридических норм осуществления пограничного контроля, выдачи виз, видов на жительства, предоставления убежища, а также в координации действий стран-членов, направленных на укрепление

89. Правовая структура, определяющая основы функционирования ЕС, была построена на разграничении трех специализированных сфер интеграции, именованных «опоры» («pillars») – социально-экономической, внешнеполитической и правоохранительной. В каждой из них действовали обособленные механизмы координации и принятия решений.

90. Речь идет, в первую очередь, о методе, разработанном М. Фуко в рамках курса лекций, прочитанного в Коллеж де Франс в 1977–1978 гг. и изданного под названием «Безопасность, территория, население».

91. Huysmans J. *The Politics of In security: Fear, Migration and Asylum in the EU*. London and New York: Routledge, 2006. P.86.

92. Весьма удачным в этом смысле видится термин «Шенгенленд», введенный в научный оборот уже упомянутыми Уильямом Уолтерсом и Йенсом Хенриком Хааром. См.: Walters W., Haar J.H. *Insecure community: Governing Schengenland // Governing Europe...* Pp. 21–41.

границ на наиболее уязвимых участках⁹³. Вторые («биополитические») технологии базируются на отождествлении Евросоюза с его жителями, ради безопасности которых осуществляется мониторинг наиболее «проблематичных» групп населения⁹⁴. Примером биополитической технологии, непосредственно связанной с «европейским гражданством», является дифференциация индивидов на определенные категории: а) полноправные граждане; б) обладатели «неполного» гражданства⁹⁵; в) граждане иностранных государств; г) нелегалы⁹⁶. Одними надлежало управлять посредством «свободы» (обеспечения экономических и политических прав и пр.), другими же — «несвободы» (в особенности это касалось последней указанной категории)⁹⁷.

Политизация вопросов, связанных с передвижением людей по территории Европы, создала своеобразное напряжение между «свободой» и «безопасностью». «Свобода» ассоциировалась с первой опорой — «*acquis communautaire*» — правом Сообществ, т.е. всеми достижениями премаастрихтского периода, в первую очередь, единым рынком. «Безопасность», как уже было сказано, должна была обеспечиваться за счет

93. Такая координация осуществляется в рамках созданного в 2004 г. агентства Frontex (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union). Под эгидой агентства соответствующие службы государств-членов осуществили несколько операций по совместному патрулированию границ, в частности, под названием «Гермес» — в Средиземном море (2011 г.), вызванную последствиями «Арабской весны».

94. *Huysmans J.* Op. cit. P. 87.

95. Эта категория лиц именуется непереводаемым на русский язык словом «*denizens*». Они обладают значительной частью социальных, экономических и политических прав в стране проживания, не будучи натурализованными. Таковыми могут быть иностранные граждане, лишённые гражданства своей страны, и получившие статус беженца в принимающем государстве. Категория «*denizens*» в некоторых случаях применяется по отношению к цыганам, проживающим на территории ЕС. См.: *Savva K.* (2014) *Governing through freedom and control: A Foucauldian reading of citizenship and rights in EU.* Lund University, Department of Political Science, 2014. P. 28.

96. *Van Houdt F.* «Citizenship as Instrument of Bio-Power: Identifying Changes in the Functioning of Citizenship in the Netherlands in Times of Glocalization and Culturalistic Discourse», presented at Inclusion and Exclusion in Contemporary European Societies: Challenges of a new Europe; in between local freeze and global dynamics, Conference, Inter University Centre of Dubrovnik, 14–18 April 2008, Croatia. P. 8.

97. *Savva K.* Op. cit. P. 28.

координации действий национальных полицейских, судебных и прокурорских ведомств.

Представляется уместным продемонстрировать трансформацию соотношения между «первой» и «третьей опорами» ЕС на примере регуляции одной конкретной сферы — «внешней» миграции (иммиграции из так называемых «третьих стран»). Согласно Маастрихтскому договору, политика в отношении иммигрантов (как трудовых, так и «нелегальных») была отнесена именно к «третьей опоре». Тем самым иммиграция репрезентировалась исключительно в модусе угрозы, будучи рядоположенной таким явлениям, как международная преступность, терроризмом и наркоторговля⁹⁸.

Однако уже в Амстердамском договоре (1997 г.) была зафиксирована необходимость перевода вопросов, затрагивающих «предоставление виз, убежища, иммиграции и других политик, относящихся к свободному передвижению», из «третьей опоры» в «первую» — в ведение Сообщества. Таким образом, иммиграционная политика стала предметом смежной компетенции. Примечательно, что в соответствии с решением Европейского совета, заседание которого состоялось в 1999 г. в Тампере, институты ЕС (в том числе Суд ЕС) получили право вмешательства в иммиграционную политику государств-членов посредством разработки законодательных актов и контроля над соответствием им национальных законодательств⁹⁹.

Необходимость перехода от специальных к обычным законодательным процедурам в области иммиграционной политики ЕС была осознана европейскими элитами накануне расширения Европейского союза в 2004 г. Попытка реформирования иммиграционной политики (путем усиления ком-

98. Здесь обнаруживается кардинальное отличие от периода 1950-х — начала 1970-х гг., когда трудовая миграция рассматривалась исключительно с точки зрения экономической эффективности. В этот период такие страны, как Франция, Нидерланды, Бельгия, Великобритания и Германия, конкурировали друг с другом, пытаясь повысить свою привлекательность для притока иностранной рабочей силы.

99. *Neframi E.* Division of competences between the European Union and its Member States concerning immigration. European Parliament Paper. Brussels, 2011. (<http://europarl.europa.eu/studies>).

петенции общеевропейских институтов) был предпринята в рамках проекта Конституции ЕС. Последний, однако, был отклонен по причине отрицательных результатов референдумов по его ратификации, прошедших во Франции и в Нидерландах в 2005 г. Тем не менее, большинство изменений в области иммиграционной политики, которые содержались в проекте Конституции ЕС, начали реализовываться после принятия Лиссабонского договора в 2009 году¹⁰⁰.

Лиссабонским договором упразднена система «трех опор»: в результате все направления политики перешли в компетенцию Сообщества. Однако при этом для каждой конкретной сферы интеграции предполагались различные методы управления (коммунитарный, «жесткий» наднациональный, межправительственный, дифференцированный и метод открытой координации)¹⁰¹. Этим обстоятельством обусловлено применение как обычной, так и специальной законодательных процедур в рамках иммиграционной политики — в зависимости от того или иного ее аспекта.

Однако дело не в механизмах принятия решений самих по себе — наднациональных или межправительственных. В последние годы Европейская комиссия все более интенсивно разрабатывает директивы, предполагающие унификацию законодательных норм, регулирующих как легальную, так и нелегальную иммиграцию. При этом если применительно к квалифицированным и высококвалифицированным специалистам создается режим наибольшего благоприятствования¹⁰² — им предоставляются все большие экономические, социальные и политические свободы, то в отношении других категорий иностранных граждан проявляется тенденция к ужесточению условий въезда во имя обеспечения «общеевропейской безопасности».

100. См.: *Roots L. The Impact of the Lisbon Treaty on the Development of EU Immigration Legislation // Croatian Yearbook of European Law and Policy. 2009. Vol. 5. Pp. 261–281.*

101. См.: *Буторина О.В. Указ. соч. С. 153–159.*

102. См., например: Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, (http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/living_and_working_in_the_internal_market/114573_en.htm).

* * *

В 2000 г. на Лиссабонском саммите Европейского совета была провозглашена стратегическая цель развития ЕС в наступающем столетии: «стать наиболее конкурентоспособной и динамичной в мире экономикой, основанной на знании, способной обеспечить устойчивый экономический рост, наряду с ростом числа и качества рабочих мест и укреплением социального согласия»¹⁰³. Для ее реализации анонсировался новый способ управления – открытый метод координации, основанный на вовлечении различных участников интеграции (в том числе национальных правительств) в процесс взаимного оценивания (benchmarking) их действий. При помощи технологий взаимного наблюдения и обучения, партнерских проверок (peer reviews), экспертной дискуссии на специально организуемых для этого площадках предполагалось придать импульс самостоятельным действиям акторов, способствующим процветанию Европы¹⁰⁴.

Эту новую управленческую рациональность Николас Роуз охарактеризовал как «продвинутый» либерализм: «Если государство всеобщего благоденствия пыталось править обществом, то стратегия «продвинутого» либерализма заключается в том, чтобы управлять в отсутствие общества: при помощи упорядочивания выбора автономных агентов – граждан, потребителей, родителей, работодателей, менеджеров, инвесторов – и интенсифицируя их лояльность определенным “сообществам”»¹⁰⁵. Таким образом, на смену «вертикальным» правительственным практикам приходит концепция многоуровневого полицентричного управления (multi-level governance)¹⁰⁶. Оно осуществляется посредством межинституциональных сетей, узлами в которых выступают многочисленные агентства, позволяющие координировать деятельность самых различных политических, социальных и экономических субъектов.

103. European Council. Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 2000 23 and 24 March.

104. См.: Буторина О.В. Указ. соч. С. 156–157.

105. Rose N. Op. cit. P. 61.

106. Понятие «governance» в дискурсе о «продвинутом либерализме» противопоставляется термину «government».

Глава 5

СООТНОШЕНИЕ НАДНАЦИОНАЛЬНЫХ, МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ И НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ РЕАЛИЗАЦИИ ВНЕШНЕТОРГОВОЙ ПОЛИТИКИ ЕС

Соотношение между наднациональным и межгосударственным механизмами по-разному проявляется на различных направлениях экономической политики ЕС. За годы становления и развития европейской интеграции блок экономических политик Союза существенно расширился (сегодня их более 30). В структуре разнообразных политик – согласуемые, координируемые, гармонизируемые и унифицируемые. Для анализа особенностей механизмов реализации политик выбрана старейшая, реализация которой была предусмотрена еще Римским договором о ЕЭС (внешнеторговая политика). Изучение этого опыта исключительно важно в связи с тем, что среди общих политик ЕАЭС прежде всего и в полном объеме можно сегодня назвать только внешнеторговую.

Функционирование Таможенного союза

С момента создания Европейского экономического сообщества Таможенный союз был одной из основ Общего рынка. Практически ни одна из общих политик Сообщества не могла бы существовать, не будучи основанной на Таможенном союзе.

Эволюция наднационального регулирования внешней торговли в ЕС

Инструменты для общей торговой политики государств – членов объединения были предусмотрены еще Договором о Европейском объединении угля и стали (ЕОУС) 1951 г. Процесс отмены количественных ограничений во взаимной торговле европейских стран начался в рамках ОЭСР с середины 1950-х гг. Римским договором об учреждении ЕЭС 1957 г. было провозглашено объединение государств-членов в Таможенный союз, базирующийся на принципах ГАТТ. Для выработки и осуществления общей, согласованной линии во внешней торговле было предусмотрено формирование общей торговой политики (ОТП) ЕЭС. Ее цели были определены ст. 133 Договора и включают:

- установление и управление общим таможенным тарифом в торговле с третьими странами;
- заключение общих торговых соглашений с третьими странами;
- единообразное применение инструментов торговой политики.

Римский договор предусматривал прогрессивную, медленную либерализацию импорта с оговоркой *standstill* (т.е. запрещение любого возврата назад). В начале 1961 г. государства – основатели Общего рынка упразднили все контингентирование во взаимной торговле.

Таможенные пошлины в торговле внутри «шестерки» стран ЕЭС были устранены с 1 июля 1968 г. Одновременно был введен Единый таможенный тариф в торговле с третьими странами. Шесть стран – инициаторов Общего рынка и три государства, присоединившиеся к ним в 1973 г., упразднили таможенные пошлины с 1 июля 1977 г. Переходный период для Греции закончился в 1985 г.; для Испании и Португалии был установлен переходный период в 7 лет, который завершился в 1993 г., исключения составляют лишь некоторые продовольственные товары, для которых он был продлен до 10 лет.

Единый европейский акт 1986 г. дополнил Договор об учреждении ЕЭС статьей, предполагавшей постепенное создание внутреннего рынка Сообщества, т.е. формирование «пространства без внутренних границ, в котором... обеспечивается свободное движение товаров, лиц, услуг и капиталов»¹, что означало переход к более высокой форме экономической интеграции по сравнению с Общим рынком. Меры по созданию Общего рынка были дополнены ликвидацией технических барьеров в торговле между странами-членами и отменой пограничных контрольных формальностей внутри Сообщества.

С 1 января 1993 г. был полностью отменен таможенный контроль во взаимной торговле стран ЕС. Импортируемый товар, оформляемый таможенной любой из стран ЕС, выпускается для обращения на всей таможенной территории Союза. Все требования к таможенному оформлению едины во всех странах ЕС. С 1 января 1994 г. вступил в силу Таможенный кодекс ЕС, применяемый в сфере торговых отношений Сообщества с третьими странами и заменивший собой более ста регламентов и директив, ранее действовавших в сфере таможенного регулирования.

Римский договор сохранял за национальными государствами право устанавливать свои собственные количественные ограничения на импорт, даже если речь шла об импортных товарах из третьих стран, которые уже поступили на территорию другого государства-члена ЕС. Это давало возможность отдельным государствам защитить «чувствительные» отрасли национальной промышленности в условиях, когда конкурирующие товары без ограничения ввозятся на территорию других государств. С созданием Единого внутреннего рынка и упразднения таможенных границ все остающиеся национальные количественные ограничения были отменены; взамен были введены общие для всего Союза квоты по семи товарным позициям.

1. Единый европейский акт (ЕЕА) 1986 г. Ст. 13.

Маастрихтский договор 1992 г. о Европейском союзе внес значительные изменения в раздел Договора о ЕС «Общая торговая политика»: в частности, были отменены статьи, определяющие порядок и этапы формирования общей торговой политики. Маастрихтский договор также значительно ограничил правомочия государств-членов вводить защитные торговые меры. Теперь такие меры могли приниматься государствами самостоятельно только при наличии предварительного разрешения Комиссии.²

Амстердамский договор 1997 г. отменил ряд статей, относящихся к установлению этапов формирования Таможенного союза и переходным положениям. Ниццкий договор 2001 г., вступивший в силу в 2003 г. и реформировавший практически все основные институты Евросоюза, расширил понятие общей торговой политики, распространив его на торговлю услугами и коммерческие аспекты интеллектуальной собственности, а также внес существенные изменения в процедуры принятия решений Еврокомиссией и Советом ЕС.

Компетенции наднациональных органов и национальных правительств ЕС в сфере внешнеторгового регулирования

Торговая политика ЕС формулируется и реализуется на практике посредством следующих правовых актов³:

1) первичного законодательства, включающего учредительные договоры европейских сообществ и Европейского Союза, которые определяют основные положения общей торговой политики ЕС;

2) вторичного права, т.е. нормативно-правовых актов институтов ЕС, раскрывающих содержание ОТП, в том числе:

- регламентов – актов, имеющих общий характер, обязательных в полном объеме и непосредственно дей-

2. Договор о функционировании Европейского союза. Ст. 207.

3. См. *Наку А.А.* Основы таможенного права Европейского Союза: Автореф. дисс... канд. юр. наук. М.: МГИМО, 2002.

ствующих в государствах-членах. Регламенты играют ведущую роль в регулировании внешней торговли, что связано с передачей суверенных прав государств-членов в этой области Сообществу. Именно регламентами были введены в действие основополагающие документы таможенного права ЕС – Общий таможенный тариф и Таможенный кодекс ЕС;

- директив, также имеющих обязательный характер, но при этом формы и методы реализации задач, поставленных в них, остаются в компетенции национальных органов. Директивы не подлежат непосредственному применению и нуждаются в перенесении в национальное законодательство;
- решений, которые являются актами индивидуального характера, обязательными для субъектов права, к которым они адресованы (как государств-членов ЕС, так и отдельных юридических лиц);
- рекомендаций, основывающихся на первичном законодательстве, но не имеющих обязательного характера;

3) решений Суда ЕС, играющих важнейшую роль в толковании, детализации и восполнении пробелов учредительных договоров и нормативно-правовых актов ЕС. Они носят характер судебного прецедента, поскольку являются обязательными при вынесении решений судебными органами государств-членов. Многие решения Суда ЕС в сфере регулирования Таможенного союза ЕС легли в основу последующих нормативно-правовых актов Сообщества;

4) международных договоров Сообщества и государств-членов в тех случаях, когда они заключены Сообществом в рамках его международной правосубъектности, либо совместно Сообществом и государствами-членами⁴.

4. К числу таких договоров относятся Генеральное соглашение по тарифам и торговле 1994 г., соглашения, заключенные в рамках Всемирной торговой организации, ряд международных таможенных конвенций, преференциальные торговые соглашения Сообщества и др.

В соответствии со ст. 3 Договора о функционировании Европейского союза (Лиссабонский договор 2007 г.) он располагает исключительной компетенцией по принятию законодательства и по заключению международных соглашений в области общей торговой политики и таможенного союза. Страны-члены ЕС могут принимать правовые акты в данной области только по согласованию с ЕС. В соответствии со ст. 207 Договора 2007 г. ОТП Евросоюза базируется на единых принципах в отношении ставок таможенных тарифов, заключения тарифных и торговых соглашений по торговле товарами и услугами, коммерческих аспектов интеллектуальной собственности, прямых иностранных инвестиций, единообразного применения мер по либерализации внешней торговли, экспортной политики, а также защитных мер, принимаемых в случаях использования демпинга или субсидирования экспорта. ЕС также обладает исключительными компетенциями в ряде смежных областей, которые тесно связаны с торговой политикой, таких как транспорт, перемещение капитала и др. Таким образом, Сообществу практически полностью передан суверенитет государств-членов в области торговой политики и таможенного регулирования.

«Остаточная» компетенция национальных правительств по регулированию внешней торговли

Хотя учредительные договоры Европейских сообществ и Европейского Союза устанавливают исключительную компетенцию Сообщества в сфере внешнеторгового и таможенного регулирования, в некоторых, строго ограниченных, случаях допускается применение национальных правовых мер. К таким случаям, в частности, относится использование национальных запретов или ограничений импорта и экспорта на следующих основаниях:

- общественной морали, общественного порядка и государственной безопасности;

- охраны здоровья и жизни людей и животных или сохранения растений;
- защиты национальных сокровищ, имеющих художественную, историческую или археологическую ценность;
- защиты промышленной или коммерческой собственности.

Чрезвычайно важно подчеркнуть, что такие запреты или ограничения не должны являться средством произвольной дискриминации или дискриминационного ограничения в торговле между государствами-членами (ст. 36 Лиссабонского договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС)).

Кроме того, определенные изъятия из исключительной компетенции ЕС в сфере торговли предусмотрены в ст. 346 и 347 ДФЕС. Согласно ст. 346, каждое государство-член может принимать меры, признанные им необходимыми для защиты жизненных интересов своей безопасности, которые связаны с торговлей оружием, боеприпасами и военными материалами. В соответствии со ст. 347 государство-член может быть вынуждено прибегнуть к односторонним мерам по ограничению торговли в случаях серьезных внутренних беспорядков, войны или серьезной международной напряженности, представляющей угрозу войны, либо для выполнения взятых на себя обязательств по поддержанию мира и международной безопасности.

Некоторые акты вторичного права Сообщества, в частности Таможенный кодекс ЕС, также предоставляют государствам-членам право принимать в ряде случаев национальные регулирующие меры. Государства-члены, в частности, могут самостоятельно определять⁵:

- права и обязанности таможенных агентов;
- пункты пересечения товарами таможенной границы;

5. Мокров Г.Г. Внешняя торговля с Европейским союзом: таможенное регулирование. Уч. пособие. М.: Московская финансово-промышленная академия, 2010. С. 10.

- формы краткой декларации, предусмотренной ст. 44 Таможенного кодекса;
- компетенцию таможенных органов государств-членов;
- детали упрощенных и компьютеризированных таможенных формальностей при отсутствии гармонизации данных норм в Сообществе;
- расположение свободных таможенных зон;
- условия таможенного режима отказа от товара;
- санкции за совершение таможенных правонарушений;
- формы обеспечения уплаты таможенного долга и принудительной оплаты;
- детали процедуры обжалования решений таможенных органов.

За пределами компетенции Сообщества остаются также многие области таможенных правоотношений, характерные для национального таможенного регулирования. В частности, не регламентируются на уровне Евросоюза и являются предметом конституционного и административного права государств-членов ЕС институциональная основа таможенной службы, система и структура таможенных органов, а также статус их служащих. В ведении национального права (административного и уголовного) остаются, кроме того, вопросы ответственности за таможенные правонарушения и преступления⁶.

Национальные компетенции стран-членов Евросоюза в области собственно торговой политики ограничиваются, по сути, второстепенными вопросами, такими как стимулирование развития национального экспорта и привлечения иностранных инвестиций, организация международных торговых выставок и ярмарок, информационное обслуживание и юридическое консультирование.

Таким образом, национальное право государств-членов в области торговой политики и таможенного регулирования не имеет самостоятельного значения; его нормы применяются лишь тогда, когда отсылки к ним содержатся в нормах

6. Там же. С. 3.

права ЕС. Однако национальные нормы по-прежнему регламентируют конституционно-правовые, уголовно-правовые и административно-правовые аспекты, связанные с таможенным регулированием.

Регулирование разработки и имплементации общей торговой политики ЕС

Органом, разрабатывающим и устанавливающим основные параметры системы внешнеторгового регулирования, является **Комиссия Европейского союза** (Еврокомиссия), действующая на основе разветвленной системы регламентов. В частности, Комиссия имеет исключительное право готовить предложения по вопросам общей торговой политики. В этом процессе принимают участие несколько ее Генеральных директоратов (торговли, внешних отношений, сельского хозяйства, конкуренции и др.). На практике основную долю ответственности несет Генеральный директорат по торговле.

ОТП Евросоюза разрабатывается посредством так называемой «обычной законодательной процедуры» (т.е. процедуры совместного решения Европарламента и Совета ЕС), в соответствии с которой Комиссия готовит проекты законодательных решений и выносит их на рассмотрение Совета и Европарламента, которые, в свою очередь, могут вносить поправки в законопроекты. Если Европарламент и Совет не могут прийти к согласованному решению по законопроекту во втором чтении, то для его принятия формируется согласительный комитет, состоящий из равного числа представителей от двух органов. Если согласительному комитету удастся прийти к компромиссному решению, то законопроект принимается в качестве правового акта ЕС⁷.

Имплементация ОТП Еврокомиссией осуществляется в соответствии со ст. 290 Лиссабонского договора через так

7. См.: *Gstöhl S. The European Union's Trade Policy // Ritsumeikan International Affairs. 2013. Vol. 11. No. 1. Pp. 1–22.*

называемые «делегированные акты» и «акты по имплементации». В случае «делегированных актов» законодатели (т.е. Совет и Европарламент) могут делегировать Комиссии полномочия по принятию квазизаконотворительных актов общего применения, дополняющих или корректирующих отдельные (не самые значимые) элементы базовых актов. В данном случае не требуется выработки какого-либо обязывающего инструмента вторичного законодательства. Комиссия несет ответственность за подготовку и принятие делегированных актов, а Совет и Европарламент – за их тщательную проверку⁸.

Лиссабонский договор предусматривает обязательное возложение на Комиссию полномочий по имплементации при необходимости обеспечения единообразного применения базовых актов. Однако в этом случае осуществление Комиссией таких полномочий подлежит контролю со стороны стран-членов посредством так называемых «комитологических процедур»⁹. Правила и процедуры такого контроля определены Регламентом 182/2011 о контроле государствами-членами осуществления полномочий Еврокомиссии по имплементации.

Применительно к сфере внешней торговли ведущую роль в подготовке решений для Еврокомиссии играет весьма влия-

-
8. World Trade Organization. Trade Policy Review: European Union. Report by the Secretariat. Doc. WT/TPR/S/284, 28 May 2013. P. 28. (http://wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s284_e.pdf).
 9. Комитология (особая система комитетов, связывающих Еврокомиссию с Советом ЕС) формально действует в ЕС с 1987 г. Данная система подразумевает создание специального комитета в случае, если принятые в ЕС решения требуют последующего наднационального администрирования Еврокомиссией. В комитет, возглавляемый профильным членом Комиссии ЕС, входят представители государств-участников Евросоюза – эксперты и чиновники. Такие комитеты могут быть совещательными или проверочными. Совещательная процедура является общим правилом и применяется в отношении всех типов обязательных мер по имплементации. Проверочная процедура распространяется только на общие меры по имплементации базовых актов с потенциально важными последствиями. Она призвана обеспечить контроль государств-членов над Комиссией таким образом, чтобы предлагаемые ей исполнительные меры не принимались в случае несогласия с ними комитета. Для блокирования решения Комиссии в проверочном комитете необходимо квалифицированное большинство голосов (См.: Стрежнева М.В., Прохоренко И.А. Управление экономикой в Европейском союзе: институциональные и политические аспекты. М.: ИМЭМО РАН, 2013. С. 53–57).

тельный Комитет по торговой политике (КТП)¹⁰, состоящий из представителей Министерств торговли, иностранных дел и финансов стран-членов. КТП выполняет две основные функции: 1) канала информации между Комиссией и странами-членами относительно позиций последних; 2) мониторинга деятельности Комиссии от имени Совета и передачи в Совет соответствующей информации. Комиссия, как правило, соглашается с мерами, предложенными Комитетом, поскольку его позиция отражает мнение национальных министров, от которых в конечном счете будет зависеть имплементация мер, предложенных ей¹¹.

Помимо КТП в сфере внешней торговли с Советом тесно взаимодействует несколько других консультативных органов – например, рабочие группы: по вопросам торговли – занимается в основном антидемпинговыми и иными защитными процедурами; по сырьевым товарам; по общей системе преференций; по экспортным кредитам; по товарам двойного назначения, а также ряд рабочих групп, сформированных по географическому принципу и занимающихся отношениями с соответствующими торговыми партнерами. Основная функция этих рабочих групп – детальный анализ законодательных предложений Еврокомиссии и подготовка соответствующих рекомендаций для Совета ЕС.

После рассмотрения Советом представленные Комиссией проекты решений принимаются, как правило, квалифицированным большинством голосов, за исключением решений о начале антидемпинговых процедур и введении компенсационных сборов, где достаточно простого большинства, и заключения соглашений об ассоциации, которые требуют единогласия.

10. До подписания Лиссабонского договора данный комитет официально именовался «Комитет статьи 133», поскольку именно ст. 133 была предусмотрена обязанность Комиссии регулярно отчитываться перед членами Совета. В настоящее время такая обязанность предусмотрена в ст. 207 Договора.

11. *Abearn R.J.* Trade Policymaking in the European Union: Institutional Framework. CRS Report for Congress. March 27, 2002. (<http://iwar.org.uk/news-archive/crs/9189.pdf>).

Помимо подготовки законопроектов к важным функциям Еврокомиссии относится проведение анализа «оценки воздействия», касающееся всех проектов с потенциально значительными последствиями, включая проекты в области торговой политики. В процессе данной оценки анализируются различные сценарии, проводится сравнение потенциальных затрат и выгод с точки зрения экономических, социальных и экологических последствий. В нем принимают участие независимые внешние эксперты и консультанты. После принятия Комиссией результаты оценки публикуются. Применительно к переговорам в сфере внешней торговли Комиссия проводит так называемую «оценку воздействия устойчивости торговли» с целью анализа последствий заключения внешнеторговых соглашений как для ЕС, так и для его торговых партнеров¹².

Заключение международных торговых соглашений

Римский договор 1957 г. и заменивший его ДФЕС наделяют Европейскую комиссию всеми полномочиями по ведению переговоров и заключению с третьими странами любых соглашений по вопросам тарифов и торговли от имени Сообщества и государств-членов. Однако еще до начала переговоров о заключении торгового соглашения с любой страной или группой стран, не входящей в ЕС, Комиссия обязана получить от Совета ЕС предварительное разрешение на их открытие, в котором должны быть определены общие цели, которые предполагается достичь в их результате («переговорные директивы»). Разрешение принимается Советом квалифицированным большинством голосов (а на практике, как правило, единогласно).

В состав делегации на переговорах в обязательном порядке включаются эксперты в соответствующих областях. Возглавляет переговоры Генеральный директорат по тор-

12. World Trade Organization. P. 29.

говле, привлекая при необходимости к участию в них представителей иных подразделений Комиссии. В зависимости от повестки дня переговоров в состав делегации ЕС входит до 20 человек. Продолжительность переговоров варьирует от 2–3 до 10 и более лет.

Комиссия обязана вести переговоры в рамках переговорных директив, консультируясь при этом со специальным комитетом, назначенным Советом (как правило, с КТП). Комиссия также обязана после каждого раунда переговоров (или иных их ключевых моментов) информировать специальный комитет и Европарламент о достигнутом прогрессе. О достижении стадии технического завершения переговоров Совет и Европарламент информируются незамедлительно. Согласованные проекты текстов соглашений рассылаются странам-членам и в Европарламент.

По получении соответствующего предложения от Комиссии Совет принимает решение о подписании и заключении торгового соглашения. В том случае, если соглашение охватывает темы, входящие в компетенцию государств-членов (и не входящие в категорию компетенций, разделяемых с ЕС), все они также должны подписать соглашение. После подписания обеими сторонами Совет направляет соглашение в Европарламент для одобрения и ратификации.

При ратификации торговых соглашений Европарламент и Совет проводят голосование по соглашению в целом (т.е. без внесения в него поправок). Совет имеет право одобрить лишь временное применение торгового соглашения; в этом случае оно не нуждается в одобрении Европарламента. Если же Европарламент откажется одобрить заключение соглашения, то его временное применение должно быть остановлено.

Европарламент ратифицирует торговые соглашения простым большинством голосов; для одобрения таких соглашений Советом, как правило, требуется квалифицированное большинство. Единогласие в Совете требуется лишь для специфических категорий торговых соглашений, в частности:

- содержащих положения, в отношении которых единогогласие требуется для принятия внутренних правил, в том числе:
 - о торговле услугами;
 - о правах на интеллектуальную собственность, связанные с торговлей;
 - о прямых иностранных инвестициях;
- о торговле культурными и аудиовизуальными услугами, «ставящих под угрозу лингвистическое и культурное разнообразие Союза»;
- в области социальных, образовательных и медицинских услуг, «способных нанести серьезный ущерб национальной организации таких услуг и поставить под угрозу способность государства-члена оказывать такие услуги».

Для соглашений, выходящих за пределы компетенции ЕС, в том числе ОТП, и содержащих положения, входящие в зону ответственности стран-членов (так называемые «смешанные соглашения»), также может потребоваться их ратификация национальными парламентами отдельных стран-членов в соответствии с национальными процедурами¹³.

Взаимодействие органов ЕС с ВТО и региональными интеграционными группировками

Общие правила ВТО в отношении региональных торговых соглашений

Изначально правовая база функционирования региональных торговых соглашений (РТС) была заложена ст. XXIV ГАТТ, которая в окончательном варианте получила название «Территориальное применение – Приграничная торговля – Таможенные союзы и зоны свободной торговли». С течением времени эти правила существенно эволюционировали.

13. World Trade Organization. Pp. 28–29.

С точки зрения применения положений ГАТТ зона свободной торговли (ЗСТ) — тип международной интеграции, при котором в странах-участниках отменяются таможенные пошлины, налоги и сборы, а также количественные ограничения во взаимной торговле в соответствии с международным договором. За каждой страной-участницей сохраняется право на самостоятельное и независимое определение режима торговли по отношению к третьим странам. Отличие Таможенного союза (ТС) от зоны свободной торговли состоит в том, что ЗСТ призвана обеспечить беспошлинную торговлю между странами-участницами, а в ТС, помимо данной торговли, еще и общий таможенный тариф по отношению к странам, не входящим в союз.

Таким образом, под Таможенным союзом ВТО понимает замену двух или нескольких таможенных территорий одной таким образом, что пошлины и другие ограничительные меры регулирования торговли отменяются в отношении практически всей торговли между составляющими территориями ТС или, по крайней мере, в отношении практически всей торговли товарами, происходящими из этих территорий, и практически те же пошлины и другие меры регулирования торговли применяются каждым членом ТС по отношению к торговле с территориями, не включенными в ТС¹⁴.

По данным ВТО, абсолютное большинство (около 84%) действующих в мире региональных торговых соглашений приходится на ЗСТ, и лишь незначительное число (по 8%) представляют таможенные союзы или так называемые соглашения с частичным покрытием. Преобладание ЗСТ над таможенными союзами можно объяснить тем, что их формирование осуществляется быстрее и требует меньших усилий по координации политики в торговле с третьими странами. Таможенный союз, в свою очередь, требует выработки единого внешнего тарифа и гармонизации правил ведения торговли с третьими странами и ведет к меньшей автономии

14. Исаченко Т.М. Торговая политика Европейского союза. М.: ГУ ВШЭ, 2010. С. 61–62.

его участников в сфере торговой политики. Эти процессы требуют более тщательной проработки соглашений и продолжительного времени.¹⁵

Большая часть соглашений о ЗСТ посвящена вопросам доступа на рынки, не ограниченные географическими рамками, в то время как в таможенных союзах географические аспекты играют доминирующую роль в определении целей экономической, а зачастую, и политической интеграции.

Многие развивающиеся страны предприняли попытки формирования таможенных союзов (таможенных территорий), например, КАРИКОМ, Меркосур, Андское сообщество, Западно-африканский экономический и валютный союз, Общий рынок стран Юго-Восточной Африки, Объединение стран Южной и Восточной Африки, Южно-Африканский таможенный союз и др. Не все из них завершили реализацию программы формирования таможенных союзов. Тем не менее существует определенный опыт наднационального представительства таможенных территорий как при заключении соглашений с ГАТТ/ВТО, так и в ведении торговых отношений с другими странами и таможенными территориями. Например, в переговорах по заключению соглашений об экономическом партнерстве между ЕС и примерно 70 странами Африки, Карибского региона и бассейна Тихого океана развивающиеся страны во многих случаях были представлены региональными группировками.

Взаимодействие ЕС с ВТО

Евросоюз является участником ВТО и как таковой представляет интересы государств-членов во всех областях торговой политики. Соответственно, в ВТО ЕС выступает как единая организация, несмотря на то, что все его члены по отдельности также являются членами ВТО. В ВТО Евросоюз представлен Еврокомиссией, которая участвует во всех заседаниях организации и, являясь исполнительным органом,

15. Там же. С. 51.

обеспечивает координацию торговой политики всех членов Сообщества при содействии Комитета по торговой политике, а также проводит общую для Евросоюза политику в соответствии с направлениями, выработанными странами-членами в Совете ЕС. На заседаниях высшего органа ВТО – Министерской конференции ВТО (которая собирается не реже, чем один раз в два года) – ЕС представляет Комиссар ЕС по торговле (в настоящее время Сесилия Мальмстрём).

На Генеральном Совете ВТО, который подотчетен Министерской конференции, отвечает за выполнение текущей работы и собирается несколько раз в год, ЕС также представлен Еврокомиссией. Она же представляет ЕС и в специализированных комитетах и рабочих группах, которые занимаются отдельными соглашениями системы ВТО и решением вопросов в таких областях, как защита окружающей среды, проблемы торговли товарами и др.¹⁶

Таким образом, в ВТО представлены как Евросоюз в целом, так и все его страны-члены. При ведении переговоров от лица ЕС Еврокомиссия работает в тесной координации с представителями отдельных стран ЕС посредством проведения консультаций с КТП. Комиссия стремится увязать интересы и приоритеты членов ЕС с запросами их партнеров по ВТО. Так, при проведении широких и особенно важных переговоров о торговом сотрудничестве, таких, например, как в ходе Дохийского раунда, при необходимости текущей координации позиций Еврокомиссия, как правило, привлекает к обсуждению вопросов представителей стран-членов ЕС на каждом из их этапов¹⁷.

Еврокомиссия регулярно информирует Европарламент о ключевых вопросах деятельности ВТО путем предоставления отчетов в Комитет по международной торговле Европарламента. Комиссия с помощью Совета ЕС разбирает

16. How the EU works with the WTO: Factsheet. (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc_150988.pdf).

17. European Commission. DG Trade. Trade negotiations step by step. September 2013. (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/june/tradoc_149616.pdf).

претензии со стороны ВТО и может предложить Совету меры по урегулированию возникших проблем. Для подписания какого-либо соглашения с ВТО от имени ЕС Еврокомиссии необходимо формальное разрешение от Совета и Парламента ЕС. При формулировании направлений политики внешней торговли Еврокомиссия проводит консультации с заинтересованными группами.

Соглашения о свободной торговле и сотрудничество ЕС с региональными интеграционными объединениями

По состоянию на конец 2012 г. Евросоюз имел 31 действующее соглашение о свободной торговле как с отдельными странами, так и с региональными интеграционными объединениями (табл. 1). Соглашения, заключенные с Албанией, государствами КАРИФОРУМ¹⁸, Чили, Хорватией, Южной Кореей, Македонией, Мексикой и Черногорией, охватывают торговлю как товарами, так и услугами. Современная позиция Евросоюза состоит в том, что новые соглашения должны охватывать не только таможенные тарифы и квоты, значение которых в последнее время относительно снизилось, но и регулятивные барьеры в торговле товарами и услугами, инвестиции, права интеллектуальной собственности, вопросы государственных закупок, защиты инноваций, устойчивого развития и другие важные проблемы¹⁹.

Как видно из табл. 1, до настоящего времени основной формой торгового сотрудничества ЕС с третьими странами остаются двусторонние соглашения, даже если соответствующие страны входят в какие-либо региональные интеграционные объединения (РИО).

18. В КАРИФОРУМ входят 14 государств Карибского Сообщества (КАРИКОМ) и Доминиканская республика.

19. World Trade Organization. P. 32.

Таблица 1. Действующие соглашения о свободной торговле, подписанные ЕС на декабрь 2012 г.*

Региональные тарифные территории	Охват	Дата подписания
Европейская экономическая зона (ЕЭЗ)	Услуги	1 января 1994
ЕС – Албания	Товары и услуги	1 декабря 2006 (товары) 1 апреля 2009 (услуги)
ЕС – Алжир	Товары	1 сентября 2005
ЕС – Андорра	Товары	1 июля 1991
ЕС – Босния и Герцеговина	Товары	1 июля 2008
ЕС – КАРИФОРУМ (Соглашение об экономическом партнерстве)	Товары и услуги	1 ноября 2008**
ЕС – Чили	Товары и услуги	1 февраля 2003 (товары) 1 марта 2005 (услуги)
ЕС – Хорватия	Товары и услуги	1 марта 2002 (товары) 1 февраля 2005 (услуги)
ЕС – государства Восточной и Южной Африки (Временное соглашение об экономическом партнерстве)	Товары	14 марта 2012**
ЕС – Египет	Товары	1 июня 2004
ЕС – Фарерские острова	Товары	1 января 1997
ЕС – Македония	Товары и услуги	1 июня 2001 (товары) 1 апреля 2004 (услуги)
ЕС – Исландия	Товары	1 апреля 1973
ЕС – Израиль	Товары	1 июня 2000
ЕС – Иордания	Товары	1 марта 2002
ЕС – Корея	Товары и услуги	1 июля 2011
ЕС – Ливан	Товары	1 марта 2003
ЕС – Мексика	Товары и услуги	1 июля 2000 (товары) 1 октября 2000 (услуги)
ЕС – Черногория	Товары и услуги	1 января 2008 (товары) 1 марта 2010 (услуги)
ЕС – Марокко	Товары	1 марта 2000
ЕС – Норвегия	Товары	1 июля 1973
ЕС – Заморские страны и территории (ЗСТ)	Товары	1 января 1971
ЕС – Палестинская автономия	Товары	1 июля 1997
ЕС – Папуа – Новая Гвинея/Фиджи	Товары	20 декабря 2009**
ЕС – Сан-Марино	Товары	1 апреля 2002
ЕС – Сербия	Товары	1 февраля 2010
ЕС – Южная Африка	Товары	1 января 2000

Окончание табл. 1

Региональные тарифные территории	Охват	Дата подписания
ЕС – Швейцария-Лихтенштейн	Товары	1 января 1973
ЕС – Сирия	Товары	1 июля 1977
ЕС – Тунис	Товары	1 марта 1998
ЕС – Турция	Товары	1 января 1996

* Приведены только те соглашения, которые были ратифицированы всеми странами, их подписавшими.

** Дата временного применения договора. До настоящего времени не вступил в силу.

Источник: WTO. Trade Policy Review: European Union. WT/TPR/S/284, 28 May 2013.

Характерным примером может служить опыт сотрудничества ЕС со странами *региона АСЕАН*. Диалог между ЕС и АСЕАН о сотрудничестве был инициирован в середине 1977 г. на встрече министров иностранных дел стран АСЕАН. Соответствующий договор о сотрудничестве был подписан 7 марта 1980 г. Представительство со стороны ЕС включало Совет министров ЕС, Постоянного представителя стран-членов ЕС и Еврокомиссии. Диалог между двумя РИО быстро развивался и включал в себя широкий круг вопросов – от политических и безопасности до экономических, в том числе торгового сотрудничества, а также взаимодействия в социальных и культурных областях.

Однако, поскольку в этом объединении пока не сформированы ни ЗСТ, ни тем более Таможенный союз, вопросы торгового взаимодействия между АСЕАН и ЕС решаются в форме двусторонних соглашений с отдельными странами. Вопрос же о заключении регионального торгового соглашения с АСЕАН пока отложен и увязан с оформлением экономического сообщества и Общего рынка стран АСЕАН.

До настоящего времени сотрудничество ЕС с объединением стран АСЕАН происходило по следующим направлениям:

- совместное обсуждение вопросов торгового и инвестиционного взаимодействия на уровне министерств и высших чиновников экономических ведомств;

- проведение совместных семинаров по таким вопросам, как региональная экономическая интеграция, либерализация сферы обслуживания взаимной торговли, снижение технических барьеров в развитии торговых отношений и др.

Кроме того, ЕС предоставляет АСЕАН определенные виды помощи, ориентированные на развитие торгового взаимодействия. Так, ЕС финансирует следующие программы: поддержки развития интеграции в регионе АСЕАН; поддержки развития статистического учета и отчетности в регионе; защиты прав интеллектуальной собственности; повышения квалификации персонала внешнеторговых ведомств и Секретариата АСЕАН для подготовки и организации зоны свободной торговли и др.

Вместе с тем наряду с развитием отношений с АСЕАН как региональным объединением Евросоюз активно развивает торговые отношения с отдельными странами этого РИО. Так, в декабре 2012 г. ЕС завершил переговоры о подписании Соглашения о свободной торговле с Сингапуром и ведет аналогичные переговоры с Малайзией, Вьетнамом и Таиландом²⁰.

Соглашение ЕС с *Карибским форумом* (КАРИФОРУМ) об экономическом партнерстве, подписанное всеми его странами-участниками в 2008 г. (за исключением Гаити), — единственный пример заключения Евросоюзом подобных соглашений в окончательном виде. Оно включает соглашение о свободной торговле и открывает широкие возможности для развития экономических отношений между двумя объединениями. В отличие от большинства остальных соглашений о свободной торговле оно охватывает также торговлю услугами и взаимные инвестиции, нацелено на формирование условий для развития бизнеса и создания рабочих мест, а также предусматривает содействие развитию интеграционных процес-

²⁰ European Commission. Memo. The EU's bilateral trade and investment agreements — where are we? Brussels, 3 December 2013. (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1080_en.htm).

сов в Карибском регионе и оказание финансовой поддержки странам-членам Форума²¹.

Успешно развивается взаимодействие ЕС с *Восточноафриканским сообществом* (ВАС) – региональным объединением пяти восточноафриканских стран (Бурунди, Кении, Руанды, Танзании и Уганды), которое было воссоздано в ноябре 1999 г. В основу договора о формировании Восточноафриканского сообщества положены такие направления, как ликвидация таможенных пошлин и нетарифных барьеров в течение 4 лет. Фактически, в рамках ВАС уже создана зона свободной торговли и ставится цель поэтапной интеграции от Таможенного союза и Общего рынка к Валютному союзу и политической федерации на основе гармонизации политики, достижения макроэкономической стабильности и содействия развитию инфраструктуры.

В 2007 г. ВАС было подписано временное соглашение с ЕС об экономическом партнерстве, и в настоящее время сообщество ведет переговоры о подписании соглашения с ЕС об этом партнерстве в полном объеме. Временное соглашение включает в себя²²:

- постепенную отмену всех пошлин и квот во взаимной торговле в течение 25-летнего периода;
- специальные условия сотрудничества в сфере рыболовства;
- введение новых расширенных правил определения страны происхождения товара в сфере сельского хозяйства, рыболовства и текстиля;
- правила для разрешения торговых споров.

Сообщество развития Юга Африки (САДК) – торгово-экономический союз стран Юга Африки, созданный в 1992 г. 11 странами субрегиона с целью либерализации торговых связей стран-членов, – существенно продвинулось на пути

21. См.: EU and Caribbean. (<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/caribbean>).

22. EU and the East African Community. (<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/eac>).

создания ЗСТ. В настоящее время в САДК проведено значительное снижение таможенных пошлин и достигнут существенный прогресс в устранении нетарифных ограничений во взаимных торговых связях. Часть стран этого объединения (Ботсвана, Лесото, Намибия, Свазиленд, Мозамбик и ЮАР) в качестве группы стран сообщества в июле 2014 г. завершили переговоры о заключении соглашения об экономическом партнерстве с ЕС. Остальные шесть стран, являясь частями других региональных группировок, также ведут переговоры с ЕС о подписании соответствующих соглашений²³.

Что касается ряда других региональных интеграционных объединений развивающихся стран (таких, как Совет сотрудничества стран Персидского залива и Меркосур), то переговоры о заключении между ними и ЕС соглашений о свободной торговле ведутся уже в течение длительного времени и пока не привели к каким-либо ощутимым результатам.

23 EU and the Economic Partnership Agreement (EPA) with the SADC EPA Group. (<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/sadc>).

Глава 6

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕВРАЗИЙСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОМИССИИ

Эффективная система управления процессов экономической интеграции в рамках ЕАЭС имеет решающее значение не только для будущего самой организации, она определяет качество и уровень межгосударственных отношений и экономического сотрудничества в условиях глобализации. Безусловность участия отдельных стран в глобализации и региональной интеграции в современных экономических условиях уже стала аксиомой, поэтому вопросы институционализации различных форм международного сотрудничества все более актуальны и требуют всестороннего исследования. Институты (разнообразные формы структурирования систем международных организаций) стали неотъемлемой частью системы управления международных и региональных экономических отношений, элементом глобальной экономики, которые оказывают существенное влияние на развитие экономики региона и отдельных стран. Успешность функционирования любой международной организации всецело зависит от эффективности ее управленческих институтов, так как развитие национальных экономических систем все в большей степени определяет не национальное правительство, а именно международные структуры.

Вторая половина XX в. и первые десятилетия XXI в. ознаменовались передачей большей части управленческих

компетенций от национальных институтов к международным структурам в формате интеграционных процессов. При этом роль международных организаций и их управленческих структур не всегда воспринимается однозначно положительно. В исследованиях, посвященных институционализации международных экономических отношений в формате как глобализации, так и региональной интеграции, содержатся противоречивые выводы: в одних, что формирование и главенство международных управленческих структур является абсолютным благом для развития экономики отдельных стран, в других – что это абсолютное зло. Очевидно, что истина между этими крайними полюсами, неоспорима лишь их необходимость в структуре современных международных экономических отношений. При этом положительное или отрицательное влияние институтов международных организаций будет определяться их качеством, эффективностью управленческих связей, полнотой компетенций и прав.

Научные исследования по этому вопросу также противоречивы. Так М. Дохеу еще в 1975 г. утверждал, что «институционализация международного сотрудничества не всегда служит общему благу»¹. Исследования отечественных ученых К.А. Бекашева, И.Н. Герчиковой, Т.М. Ковалевой, С.А. Малинина, В.И. Маргиева, Г.И. Морозова, В.И. Муравьева, Т.Н. Нешатаевой, Г.С. Сатаровой, Г.И. Тункина, Е.А. Шибаевой, Н.А. Ушакова по вопросам институционализации международных структур в основном посвящены глобальным организациям (ООН, ВТО и т.п.) и поиску путей повышения их эффективности. Более разносторонние исследования, описывающие теоретическую базу организационно-правовых аспектов формирования управленческих структур (институтов) международных организаций, проведены такими иностранными учеными, как: К. Арчер, В.И. Гебали, П. Беккер, А. Беннетт, Н.М. Блоккер, Я. Броунли, К.Г. Булер, П. Джессеп,

1. Doxey M. International Organizations in Foreign Policy Perspective. The Yearbook of world affairs 1975. London: Stevens and Sons, 1975. P. 174.

К. Кольяр, Дж. Макинтош, Ш. Розенн, Ф. Сейерстед, Ј. Хенкин, Р. Хиггинс, М.Н. Шоу.

Актуальность исследования процессов институционализации Евразийского экономического союза обусловлена значимостью эффективности управленческих структур организации для будущего самого Союза и развития экономического потенциала стран-участниц. Евразийская экономическая комиссия (далее ЕЭК или Комиссия) становится основным управленческим центром, регулирующим экономическое сотрудничество между странами-участницами и третьими странами, определяющим векторы экономического развития стран организации, формирующим торговую, финансово-инвестиционную и промышленную политику участников, социальные и демографические процессы. В этой связи исследование организационно-правовых аспектов деятельности ЕЭК является необходимым условием совершенствования и развития экономического сотрудничества и развития участниц ЕАЭС.

По официальной формулировке Договоров от 18 ноября 2011 г. «О Евразийской экономической комиссии» и «О регламенте работы Евразийской экономической комиссии» «Евразийская экономическая комиссия – это постоянно действующий наднациональный регулирующий орган Евразийского экономического союза (ЕАЭС) (ранее – Таможенного союза (ТС) и Единого экономического пространства (ЕЭП))»². Комиссия была создана решением Президентов Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан в конце 2011 г. и стала правопреемницей Комиссии Таможенного союза. Согласно Договору «О евразийской экономической комиссии» данная структура имеет статус наднационального органа, подчиненного Высшему Евразийскому экономическому совету³. Решения

2. Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. (<http://tsouz.ru/MGS/18-11-11/Documents;eurasiancommission.org/ru/Pages/default.aspx>).

3. Высший Евразийский экономический совет – высший наднациональный орган Евразийского экономического союза (ранее – высший наднациональный орган Таможенного союза и

Комиссии обязательны для исполнения на территории государств-участников ЕАЭС, ЕЭП и ТС.

Комиссия начала свою работу 2 февраля 2012 г. в формате Единого экономического пространства с главной целью – создание институциональной инфраструктуры с расширенными функциями, способной сформировать нормативно-правовую базу Евразийского экономического союза. Данная задача Комиссией была выполнена в полном объеме, в мае 2014 г. был подписан Договор о создании Евразийского экономического союза⁴, который был ратифицирован странами-учредителями в октябре 2014 г. и начал функционировать с 1 января 2015 г. Новый статус ЕАЭС как международной организации существенно расширил круг полномочий Комиссии. Кроме того, переход на более высокий уровень интеграции предусматривает расширение структурирования системы управления Союзом по принципу углубления функциональных и отраслевых компетенций. Институциональная структура ЕАЭС помимо Евразийской экономической комиссии предполагает ряд управленческих и регулирующих структур: Суд Евразийского союза, Финансовый регулятор Евразийского экономического союза, Коллегия Евразийской экономической комиссии.

В целом архитектура институтов управления ЕАЭС характеризуется линейно-функциональными связями и жесткой иерархичностью, что обеспечивает коллегиальность и приоритетность их решений по сравнению с национальными (рис. 1).

Единого экономического пространства). В него входят главы государств – членов Евразийского экономического союза. Собирается на уровне глав государств не реже одного раза в год. Решения принимаются консенсусом. Принятые решения становятся обязательными для выполнения во всех государствах-участниках. Совет определяет состав и полномочия прочих регулирующих структур. Состав Высшего Евразийского экономического совета: Президент РА С.А. Саргсян, Президент РБ А.Г. Лукашенко, Президент РК Н.А. Назарбаев, Президент КР А.Ш. Атамбаев и Президент РФ В.В. Путин.

4. Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. (<http://eurasiancommission.org/ru/Pages/default.aspx>).

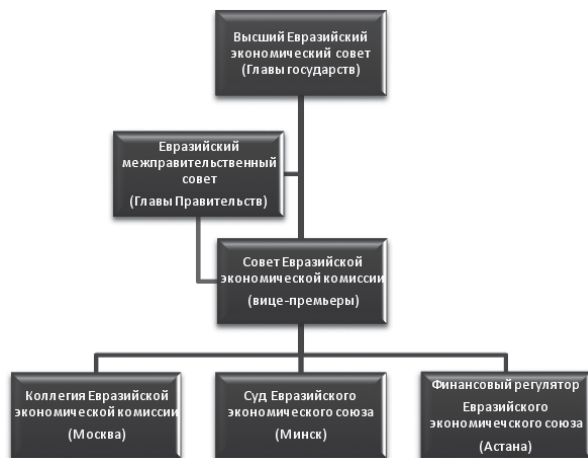


Рис. 1. Институциональная структура управления ЕАЭС

ЕАЭС имеет трехуровневую структуру управления, соответственно три уровня принятия решений. Высший Евразийский экономический совет (ВЕЭС) является главным наднациональным органом управления в ЕАЭС, процесс принятия решений основан на принципе полного консенсуса (Приложение 1 Договора о ЕАЭС). Именно равенство голосов всех участников и обязательное согласие является главной отличительной чертой ЕАЭС от других экономических интеграционных блоков (в частности Европейского союза, далее – ЕС). В Совете ЕС действует принцип большинства голосов, если иного не предусмотрено законодательно. По чувствительным вопросам принцип равенства голосов не соблюдается и голоса членов совета перераспределяются независимо от количества представителей от стран. Перераспределение голосов осуществляется в пользу стран-учредителей ЕС. Германия, Франция, Италия, Соединенное Королевство получают по 10 голосов; Испания – 8; Бельгия, Греция, Нидерланды, Португалия – по 5; Австрия, Швеция – по 4; Дания, Ирландия и Финляндия – по 3; Люксембург – 2. Общее число голосов – 87. Квалифицированное большинство составляет 62 голоса. В случае принятия решения не по пред-

ложению Комиссии существует дополнительное требование, связанное с тем, что не менее 8 государств-членов должны проголосовать «за»⁵.

Именно характер распределения голосов обуславливает существенную разницу между ЕС и ЕАЭС. Условие обязательного консенсуса в ЕАЭС обеспечивает полное равноправие всех участников организации, независимо от любых критериев, в ЕС же сохраняется примат верховенства стран-учредителей, что дает им возможность отстаивать приоритеты национальных производителей и в целом национальные интересы стран Старого Света. Таким образом, лишь только соблюдение равенства и консенсуса при голосовании в Высшем Евразийском экономическом совете дает основание утверждать, что в ЕАЭС доминирующим принципом функционирования является абсолютное равенство значимости национальных интересов всех участников, независимо времени вступления в организацию и экономической мощи страны. Принцип единогласия в ходе принятия решений обеспечивает уникальность ЕАЭС и процессов его институционализации в мировой практике интеграционного сотрудничества.

Евразийский межправительственный совет (ЕМС) – второй уровень в системе управления ЕАЭС, состоит из глав правительств стран ЕАЭС. На данном уровне управления в большей степени решаются вопросы тактического характера, в основе своей направленные на организацию исполнения решений Высшего Евразийского экономического совета, а также положений «Договора о ЕАЭС» и других нормативных актов, решений, принятых в Союзе⁶. При этом, также

5. Бирюков П.Н. Международное право: учебное пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во «Юристъ», 2002.

6. Межправительственный совет осуществляет следующие основные полномочия (Договор о создании ЕАЭС от 29.05.2014 г.):

- обеспечивает реализацию и контроль за исполнением настоящего Договора, международных договоров в рамках Союза и решений Высшего совета;
- рассматривает по предложению Совета Комиссии вопросы, по которым при принятии решения в Совете Комиссии не достигнут консенсус;
- дает поручения Комиссии;

как и в вышестоящем органе управления, все решения принимаются на основе консенсуса, в случае несогласования решений спорный вопрос вносится на рассмотрение ВЕЭС. Таким образом, принцип равноправия соблюдается и на данном уровне. Коллегиальность принятия решений не только по стратегическим (постановка цели управления), но и по тактическим вопросам (выработка механизма достижения целей, функция координации и контроля) усиливает позиции стран-участниц в отстаивании национальных интересов. Данный механизм взаимодействия в высших эшелонах системы управления ЕАЭС крайне демократичен, при этом культивируется примат национальных интересов над интересами интеграционного блока. Данный механизм голосования существенно сдерживает темпы интеграции и ее качество, консенсус достигается в «ручном режиме» отдельно по каждому спорному вопросу. Сложность переговорного процесса была наглядно продемонстрирована в период подготовки и согласования «Договора о создании ЕАЭС», что породило бесконечные сомнения в возможности его подписания в принципе. С одной стороны, детальное обсуждение и отстаивание национальных интересов служит предпосылкой для создания прочной, бесконфликтной основы интеграции, с другой — подобная лояльность к тактическим интересам

-
- представляет Высшему совету кандидатуры членов Совета и членов Коллегии Комиссии;
 - одобряет проекты бюджета Союза, Положения о бюджете Евразийского экономического союза и отчета об исполнении бюджета Союза;
 - утверждает Положение о ревизии финансово-хозяйственной деятельности органов Евразийского экономического союза, стандарты и методологию ревизий финансово-хозяйственной деятельности органов Союза, принимает решения о проведении ревизий финансово-хозяйственной деятельности органов Союза и определяет сроки их проведения;
 - рассматривает по предложению государства-члена вопросы, касающиеся отмены или изменения принятых решений Комиссии, либо, в случае не достижения согласия, вносит их на рассмотрение Высшего совета;
 - принимает решение о приостановлении действия решений Совета или Коллегии Комиссии;
 - утверждает порядок проверки достоверности и полноты сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера членов Коллегии Комиссии, должностных лиц и сотрудников Комиссии, а также членов их семей;
 - осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящим Договором и международными договорами в рамках Союза.

отдельных стран является причиной шантажа других участников интеграционного блока и существенно ограничивает возможности формирования блоковых интересов, а, следовательно, и конкурентоспособности самого ЕАЭС.

Совет Евразийской экономической комиссии осуществляет общее руководство ее деятельностью, принимает активное участие в формулировке рекомендаций, решений, ставит основные цели перед ней и контролирует их исполнение. Также соблюдается принцип равенства и принятия решений на основе консенсуса и коллегиальности. Подчиняется Евразийскому межправительственному совету, является органом оперативного управления, собирается по мере необходимости.

На данный момент основным исполнительным органом является Евразийская экономическая комиссия. Согласно Приложению 1 Договора о ЕАЭС, Положению о Евразийской экономической комиссии ее миссией является «обеспечение условий функционирования и развития Союза»⁷. При этом, согласно тем же правовым актам, в своей деятельности Комиссия руководствуется следующими принципами:

- 1) обеспечение взаимной выгоды, равноправия и учета национальных интересов стран-участниц;
- 2) экономическая обоснованность принимаемых решений;
- 3) открытость, гласность и объективность.

Деятельность ЕЭК охватывает все сферы ЕАЭС, переданные полномочия Комиссии Таможенного союза (19 сфер, ст. 3 Договора о создании Евразийской экономической комиссии) и сферы, связанные с формированием единых товарных и финансовых рынков в рамках Договора о ЕАЭС от 29 мая 2014 г. Комиссия наделена правом принятия решений, распоряжений и рекомендаций, обязательных для исполнения национальными органами власти. Согласно ст. 18 Договора о ЕАЭС решения Комиссии принимаются квалифицирован-

7. Евразийский экономический союз: архитектура будущего. Годовой отчет 2014 г. С. 47. (<http://eurasiancommission.org>).

ным большинством, т.е. двумя третями от общего числа членов ее Коллегии. В той же статье оговорены условия консенсуса по принятию решений по наиболее чувствительным вопросам, перечень которых определяет Высший совет. Коллегия Комиссии формируется исходя из принципа равного представительства членов коллегии (министров) стран-участниц (по три представителя от страны, Приложение 1 Договора о ЕАЭС). Члены Коллегии Комиссии и Председатель Коллегии Комиссии назначаются сроком на 4 года решением Высшего Евразийского экономического совета на уровне глав государств с возможным продлением полномочий. Работа в Комиссии является для члена Коллегии основной работой. Коллегия Комиссии принимает решения голосованием. Каждый член Коллегии обладает одним голосом⁸. При формировании ЕЭК на начальном этапе доминировал функциональный подход к формированию структуры Комиссии: каждый член Коллегии был ответственен за определенное функциональное направление. Ныне действующий состав был утвержден решением № 2 Высшего Евразийского экономического Совета от 19 декабря 2011 г. и начал действовать с 1 февраля 2012 г.

Состав Коллегии Евразийской экономической комиссии, утвержденный с 1 февраля 2012 г.:

Председатель Коллегии	Россия	Виктор Борисович Христенко
Член Коллегии (министр) по конкуренции и антимонопольному регулированию	Казахстан	Нурлан Шадибекович Алдабергенов
Член Коллегии (министр) по энергетике и инфраструктуре	Казахстан	Даниал Кенжетаевич Ахметов

8. Решение «О Регламенте работы Евразийской экономической комиссии» от 18 ноября 2011 г. (<http://eurasiancommission.org>).

Член Коллегии (министр) по основным направлениям интеграции и макроэкономике	Россия	Татьяна Дмитриевна Валова
Член Коллегии (министр) по таможенному сотрудничеству	Беларусь	Владимир Анатольевич Гошин
Член Коллегии (министр) по вопросам технического регулирования	Беларусь	Валерий Николаевич Корешков
Член Коллегии (министр) по промышленности и агропромышленному комплексу	Беларусь	Сергей Сергеевич Сидорский
Член Коллегии (министр) по торговле	Россия	Андрей Александрович Слепнев
Член Коллегии (министр) по экономике и финансовой политике	Казахстан	Тимур Муратович Сулейменов

Евразийская комиссия состоит из 23 департаментов, внутри которых сформированы отделы. Структура департаментов утверждена Решением Совета ЕЭК от 25 января 2012 г. №2⁹. Каждый член Коллегии (министр) осуществляет руководство департаментами в соответствии с зоной ответственности их функциональных обязанностей (Решение Высшего Евразийского экономического совета от 19 декабря 2011 г. № 1)¹⁰.

9. Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. (<http://eurasiancommission.org>).

10. Там же.

Организационная структура Комиссии (рис. 2) на момент ее создания характеризовалась традиционными линейно-функциональными связями, сформированными по типу механистической модели управления. Данная модель основана на принципах высокого уровня централизации власти и специализации по функциональному признаку.

Также ей присущ высокий уровень бюрократизации, так как она базируется на повсеместном использовании правил и процедур. Механистическая модель — наиболее распространенная форма организации управления в международных структурах. Это связано с тем, что она позволяет максимально эффективно решать сложные задачи по:

- выработке скоординированных решений при условии разнородности и разнонаправленности интересов участников интеграционного объединения за счет линейных связей, которые обеспечивают высокий уровень централизации из-за жесткого распределения компетенций и ответственности сотрудников;
- обеспечению высокого качества управления и принимаемых решений, их обоснованности за счет системности и комплексности организации управленческих действий, основанных на глубокой специализации по функциональному признаку. Именно качество принимаемых решений и управленческих воздействий определяет жизнеспособность интеграционного объединения, особенно в период его становления;
- обеспечению соблюдения прав (равноправия) всех участников интеграционной группы и обязательности исполнения решений всеми участниками благодаря высокой степени бюрократизированности (формализации) управленческих процедур и процессов принятия решений.

Указанные организационные характеристики обусловили эффективность выбранной механистической модели управления на период создания ЕЭК и формирования условий для углубления степени интеграции (переход от фор-

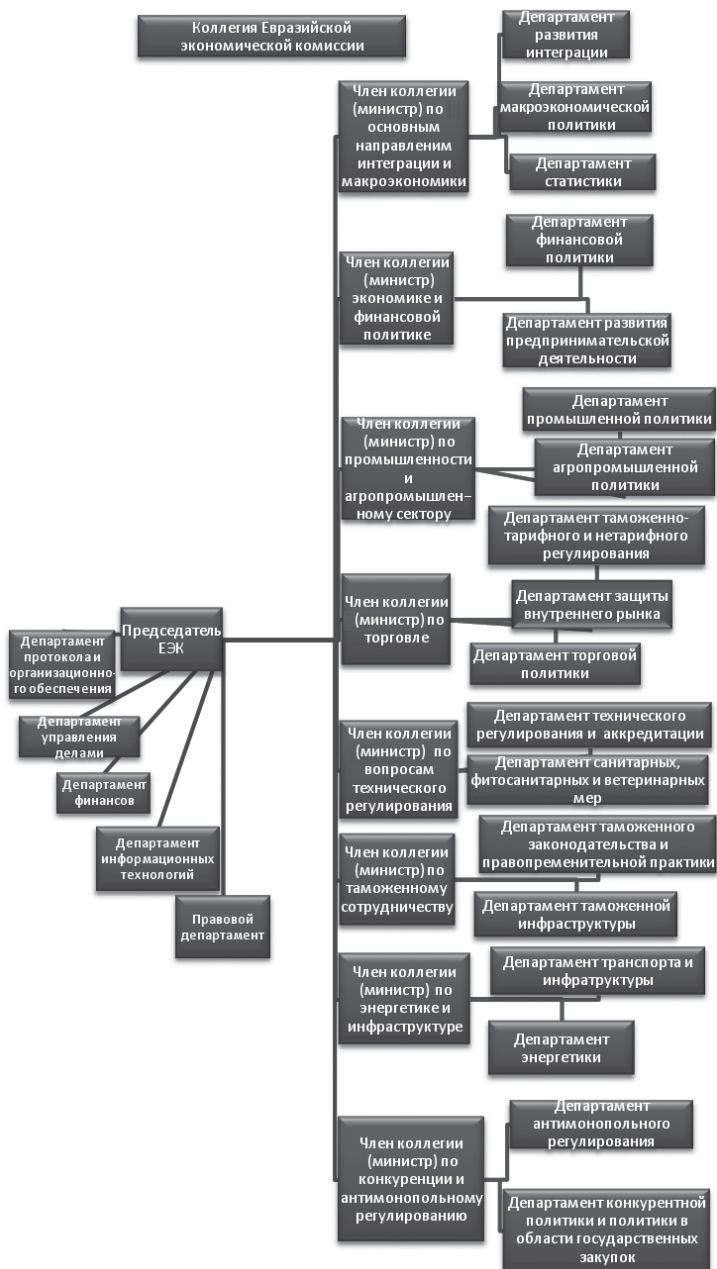


Рис. 2. Организационная структура ЕЭК на момент создания
 Составлено по: данные официального сайта ЕЭК.

мата Единого экономического пространства к Евразийскому экономическому союзу). Они позволят и в дальнейшем (как минимум до завершения формирования единых отраслевых рынков до 2025 г. по графику Договора о ЕАЭС) эффективно осуществлять управление ЕАЭС при условии соблюдения меры формализации процедур (как это происходит в Европейской комиссии), что существенно осложнит и управляющее воздействие, сделает его громоздким и формальным. Предпосылки к этому имеются в любой механистической модели управления, впрочем, как и в ЕЭК. Изначально Комиссия Таможенного союза состояла из 150 чел., с образованием Евразийской экономической комиссии штатная численность росла в соответствии с установленным графиком¹¹: с 1 января 2012 г. – 600 чел.; с 1 июля 2012 г. – 850 чел.; с 1 января 2013 г. – 1 071 чел. Общая численность в итоге должна увеличиться до 1 200 чел. штатных сотрудников. При таких темпах роста существует угроза чрезмерной дифференциации функций и усиления бюрократических процедур, если это не будет обусловлено расширением функций и сфер деятельности ЕЭК.

Особенности функционирования многолинейной (или линейно-функциональной) структуры управления в региональном интеграционном объединении позволяют сохранять адаптивность и гибкость бюрократической системы, но при этом перекося в сторону соблюдения управленческих процедур и процессов принятия решения может привести к механическому (формальному) исполнению функций. А это может нивелировать основное преимущество функциональной структуры управления, которое базируется на углублении специализации при выполнении отдельных действий и работ по обоснованию и выработке управленческих решений и комплексном подходе принятия решений в рамках централизованной линейной системы управления.

11. Решение Высшего Евразийского экономического совета от 19 декабря 2011 г. № 5. Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. (<http://eurasiancommission.org>).

В организационной структуре Евразийской экономической комиссии распределение определенных функций осуществлено в разрезе департаментов (укрупненные) и отделов (частные) с закреплением ответственности за их исполнение за каждым структурным подразделением или специалистом. Это позволяет обеспечить глубокий анализ и всестороннюю проработку отдельных вопросов по специализации структурных элементов исполнительного органа ЕАЭС. Сосредоточение нескольких специалистов в одном структурном подразделении (отделе, департаменте) создает возможность исследования сути проблем, координации действий с национальными структурами, что существенно ускоряет процесс выработки решений и повышает их качество. В целом специализация по отдельным функциональным направлениям в системе прямой линейной соподчиненности (принцип централизации принятия решений вышестоящим органом, организация потока информации по восходящей, строгая субординация на каждой ступени иерархии системы управления) позволяет обеспечить анализируемой управленческой структуре ЕАЭС обязательность исполнения принимаемых решений Комиссии на всех уровнях. Среди основных функций ЕЭК, согласно Договору о ЕАЭС и Договору о создании ЕЭК, необходимо выделить следующие:

- осуществление таможенно-тарифного регулирования, организация и повышение эффективного таможенного администрирования в системе объединенных национальных таможенных структур, контроль за выполнением стандартов технических регламентов и в целом принятого таможенного законодательства ЕАЭС (эти функции переданы ЕЭК как правопреемнице Комиссии Таможенного союза);
- организация и осуществление регуляторных функций в сфере единого (скоординированного) макроэкономического воздействия, разработка и проведение энергетической и конкурентной (антимонопольного регулирования) политики;

- регулирование госмонополий, доступа и участия к госзакупкам, регламентация дотаций в промышленном и сельскохозяйственном секторах;
- выработка скоординированной (в будущем единой) промышленной политики стран-участниц, формирование и регламентация единых отраслевых рынков согласно графику Договора о ЕАЭС;
- регулирование в сфере транспорта, развития инфраструктуры и коммуникаций, совершенствование логистики транспортных перевозок;
- регулирование рынка труда, миграции, создание условий для свободного перемещения граждан стран-участниц, обеспечение социального развития населения;
- формирование единого финансового рынка, координация финансовой политики и продвижение валютной интеграции.

Структура ЕЭК позволяет выполнять возложенные на нее функции благодаря штату специалистов в рамках отделов и департаментов, нацеленных на решение конкретной задачи по своему профилю. Именно функциональная специализация структурных единиц (департаментов, отделов и специалистов) ЕЭК позволяет формировать достаточно релевантную информацию для принятия обоснованных управленческих решений в системе линейной иерархии управления. Функциональная специализация в ЕЭК в совокупности с линейной системой принятия решений создает эффект двойного подчинения исполнителей, что существенно увеличивает качество и результативность деятельности Евразийской комиссии.

С управленческой точки зрения линейно-функциональная система обладает следующими преимуществами: обеспечивает руководителей высококачественной информацией, необходимой для принятий управленческих решений; освобождает руководителей структурных подразделений от необходимости поиска дополнительной информации (принятие решений в условиях определенности); эффективная организация пото-

ков движения информации, ускоренная и адекватная обратная связь с исполнителями, высокий уровень профессиональной подготовки руководителей структурных подразделений избавляет от необходимости дополнительных консультаций со специалистами широкого профиля, что чаще всего компенсируется на этапе согласования и коррекции рекомендаций и решений Комиссии с национальными органами.

При этом линейно-функциональная структура ЕЭК не лишена недостатков: громоздкий и многоэтапный процесс выработки и согласования решений, с одной стороны, повышает качество интеграции в ЕАЭС, а с другой — существенно усложняет данный процесс, повышая степень его бюрократизации и превращая ЕЭК из наднационального органа в координирующий центр при согласовании межнациональных интересов. В Европейской комиссии функции согласования сведены к минимуму, там действует примат интересов ЕС над национальными интересами. Поэтому при сравнении двух наднациональных органов — Европейской комиссии и Евразийской комиссии — в деятельности последней явно прослеживается статус межнационального согласования. Данный статус обусловлен периодом становления ЕАЭС как целостного организма, нерешенностью большинства спорных вопросов практически во всех сферах сотрудничества, за исключением таможенного-тарифного регулирования и администрирования. ЕАЭС создавался на базе Таможенного союза, поэтому в данной сфере наднациональный статус (т.е. функции управления и обязанности исполнения решений Комиссии национальными органами) уже не вызывает сомнений.

Также к недостаткам линейно-функциональной структуры управления ЕЭК можно отнести дублирование распоряжений и коммуникаций внутри системы, сложность организации общего контроля в функциональных единицах, согласования интересов между функциональными структурами, высокий уровень стандартизации процедур, снижение гибкости и скорости реагирования ЕЭК на изменения во внешней среде. Перечисленные недостатки являются типич-

ными для механистических моделей, а для международной структуры угроза потери эффективности управления остается достаточно значимой из-за высокой степени ее бюрократизации. Данный эффект становится все более очевидным в работе Европейской комиссии ЕС, но именно этот опыт берет на вооружение Евразийская комиссия, что требует от ее руководителей более взвешенного подхода к развитию организационной структуры с учетом расширения организации и функций самой управляющей системы.

Как показывает анализ развития организационной структуры управления, ЕЭК уже к концу 2012 г. не только приросла новыми структурными подразделениями, но продолжила свое развитие по классическим канонам расширения механистической модели, постепенно перерастая из линейно-функциональной структуры в линейно-штабную систему управления (рис. 3).

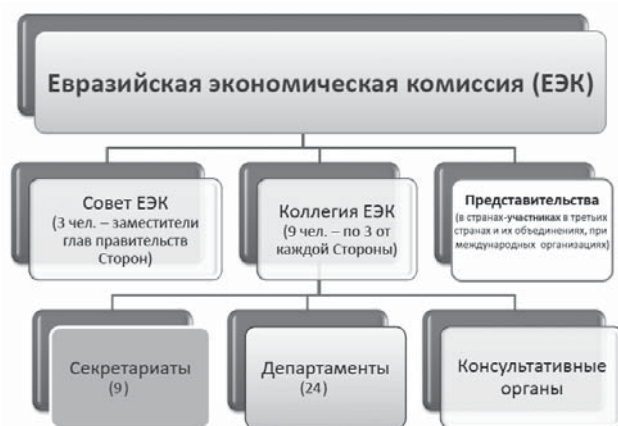


Рис. 3. Организационная структура ЕЭК к концу 2012 г.
Составлено по: данные официального сайта ЕЭК.

Евразийская комиссия приросла секретариатами (9 секретариатов по числу членов Коллегии), консультативными органами и представительствами в странах-участниках, в третьих странах и при международных организациях.

С одной стороны, все вновь созданные структуры встроены в систему функциональных единиц, но с другой — они подчиняются напрямую членам Коллегии (министрам) и являются штабным аппаратом, обслуживающим организацию работу руководителей, т. е. Коллегии ЕЭК.

Секретариаты непосредственно занимаются формированием информационных потоков и организацией циркулирования информации в структурном подразделении, подчиняющемся отдельному министру, и в Комиссии в целом. То есть они осуществляют внутренние процедуры по организации управленческих воздействий и служат основой выполнения и контроля бюрократических требований, без чего не способна выжить ни одна управляющая система.

Консультативные органы при Коллегии ЕЭК формируются из чиновников национальных органов власти и представителей бизнес-сообществ стран-участниц, их целью является выработка взаимовыгодных условий, форм и стратегий развития ЕАЭС. Они состоят из комитетов, структурированных по функциональному признаку, Консультативного совета, Председателем которого является аналогичный Коллегии ЕЭК (В. Христенко).

На современном этапе к белорусско-казахстанско-российскому бизнес-сообществу присоединяются представители бизнеса Армении и Киргизии. Взаимодействие консультативных комитетов с Коллегией ЕЭК происходит в рамках линейных связей, т.е. централизованной системы выработки и исполнения решений. Инициативные предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы ЕАЭС и условий функционирования бизнеса передаются через ассоциированные сообщества его представителей, которые вырабатывают некую консолидированную позицию. Контактующим органом с бизнес-сообществами является Департамент развития предпринимательской деятельности ЕЭК, далее поток информации (предложения бизнес-сообществ) передается в секретариат Председателя Коллегии ЕЭК (ответственному секретарю, руководителю секретариата Председателя Коллегии ЕЭК), затем

заместителю Председателя Консультативного совета в ранге министра (на данном этапе министру по экономике и финансовой политике ЕЭК Т. Сулейменову), а после – Председателю Консультативного совета. Предложения бизнес-сообществ могут быть переданы профильным Консультативным комитетам на рассмотрение, после выработки окончательного предложения – в вышестоящие органы ЕАЭС для принятия решения.

Консультативные органы имеют право направлять свои замечания и предложения по проектам решений Коллегии ЕЭК и требовать ответа на них (срок до 15 дней), а также принимать участие в работе Консультативных комитетов на постоянной основе.

В структуре ЕЭК действует 19 Консультативных комитетов, специализированных по функциональному признаку и подчиняющихся соответствующему профильному члену Коллегии (министру).

Председателю ЕЭК:

- Консультативный комитет по информационным технологиям.

Члену Коллегии по основным направлениям интеграции и макроэкономике:

- Консультативный комитет по статистике;
- Консультативный комитет по макроэкономической политике.

Члену Коллегии по экономике и финансовой политике:

- Консультативный комитет по миграционной политике;
- Консультативный комитет по налоговой политике и администрированию;
- Консультативный комитет по интеллектуальной собственности;
- Консультативный комитет по вопросам предпринимательства;
- Консультативный комитет по финансовым рынкам.

Члену Коллегии по промышленности и агропромышленному комплексу:

- Консультативный комитет по промышленности;

- Консультативный комитет по агропромышленному комплексу.

Члену Коллегии по торговле:

- Консультативный комитет по торговле.

Члену Коллегии по вопросам технического регулирования:

- Консультативный комитет по техническому регулированию, применению санитарных, ветеринарных и фитосанитарных мер.

Члену Коллегии по таможенному сотрудничеству:

- Консультативный комитет по таможенному регулированию;
- Консультативный комитет по взаимодействию контролирующих органов на таможенной границе Таможенного союза.

Члену Коллегии по энергетике и инфраструктуре:

- Консультативный комитет по нефти и газу;
- Консультативный комитет по электроэнергетике;
- Консультативный комитет по транспорту и инфраструктуре;
- Консультативный комитет по естественным монополиям.

Члену Коллегии по конкуренции и антимонопольному регулированию:

- Консультативный комитет по конкуренции и антимонопольному регулированию, ценовому регулированию и государственным (муниципальным) закупкам.

Таким образом, в системе управления ЕЭК действует двойное дублирование проработки вопросов по функциональному признаку, т.е. отлажена система запроса со стороны бизнес-сообщества и выработки удовлетворяющих все стороны скоординированных решений основными структурными исполнительными подразделениями ЕЭК. Эта система двойного контроля со стороны вышестоящих органов и со стороны национальных участников рынка. Ее наличие повышает качество решений, при этом утяжеляет систему управления и усложняет бюрократические процедуры в процессе принятия

тия решений. Эффективность данной системы однозначна, но при этом она способствует ускоренному росту формализации управленческой деятельности, поэтому необходим постоянный мониторинг норм управляемости и ревизии стандартов и процедур, чтобы не допустить перехода качества решения в количественное наращивание формальных процедур.

Расширение ЕАЭС за счет вхождения в него Армении и Киргизии также отразилось на организационной структуре управления ЕЭК. В ее состав были включены 5 новых министров (3 представителя Армении и 2 Киргизии¹²). Данные члены Коллегии не вовлечены в систему функциональной специализации, имеют собственные секретариаты и выполняют функции координации собственных национальных органов в системе управления ЕАЭС, способствуя максимально комфортному вхождению своих стран в единый рынок Союза, ускоренной адаптации и экономической интеграции.

С точки зрения сохранения эффективности системы управления ЕЭК включение новых министров усложняет функциональные связи внутри системы поскольку к двойному подчинению вышестоящим и функциональным руководителям (вертикальные связи) добавляются и функции координации по страновому и отраслевому признакам. Это ставит на повестку дня новую задачу совершенствования модели и типа организационной структуры исполнительного органа ЕАЭС, решить которую можно двояко: либо дальнейшее развитие линейно-функционального типа со штабными структурами в рамках механистической модели (классический подход в мировой практике для международных организаций), либо переход к органистической модели управления по проектному или матричному типу.

Исполнение Договора о ЕАЭС от 29 мая 2014 г., предусматривающего поэтапную интеграцию отраслевых рынков до 2025 г., также может потребовать изменения структуры Евразийской комиссии, но уже на уровне департаментов

12. Должно быть по три представителя из каждой страны по нормативным документам ЕАЭС.

и отделов. Углубленная проработка интеграции отдельных сегментов рынка — создания или выделения специализированных профильных структур, компетенции которых могут выходить за рамки функциональной организационной структуры. Это проблема может быть решена посредством формирования смешанных организационных моделей: например механистическая модель с элементами проектных структур на временной основе, что позволит Комиссии эффективно решать проблемы на отдельных этапах интеграции или в отдельных сегментах рынка.

В целом организационная структура ЕЭК на современном этапе соответствует поставленным перед ней задачами и позволяет решать их эффективно. Но при этом необходимо отметить, что процесс формирования самой структуры управления Комиссии еще не завершен — как с позиции развития самой организации, так и с точки зрения поиска форм элементов системы управления и выстраивания их системы связей и соподчиненности. Так динамичный процесс развития экономической интеграции и расширения ЕАЭС обуславливает приоритетность функций координации и согласования между Комиссией и национальными органами управления по сравнению с уровнем развития функций непосредственно управляющих воздействий. Поэтому на данный момент проявление статуса наднационального органа по отношению к национальным властным структурам ограничено. Незавершенность интеграционных процессов, требующих постоянного согласования позиций и выработки компромисса, придает Комиссии в большей степени статус межнационального органа управления и координации, что вполне обосновано и свойственно всем управляющим системам международных организаций на этапе их создания и развития.

Глава 7

ПОДХОДЫ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ЕАЭС
К ВОПРОСУ О РАСПРЕДЕЛЕНИИ ПОЛНОМОЧИЙ
НАЦИОНАЛЬНЫХ И НАДНАЦИОНАЛЬНЫХ
ОРГАНОВ И ОСОБЕННОСТИ ИХ ПОЗИЦИЙ

Подходы к формированию и деятельности наднациональных органов управления являются одним из наиболее острых и дискуссионных вопросов развития интеграционных процессов на пространстве СНГ – прежде всего в рамках Евразийского экономического союза России, Белоруссии и Казахстана, Армении и Киргизии. В данном контексте перед участниками интеграционного процесса возникает два важнейших взаимосвязанных вопроса – о функциях/полномочиях наднациональных органов и о порядке формирования/регламенте работы последних, ответы на которые определяются как закономерной логикой интеграционного процесса, так и политической готовностью сторон к отказу от суверенитета в конкретных сферах в пользу наднациональных институций.

Сложности формирования институционального каркаса интеграции на постсоветском пространстве имеют объективные причины. Ключевым вопросом в этом контексте был и остается вопрос о механизме согласования интересов. По сравнению с Европейским союзом в СНГ принципиально иной состав участников интеграционных группировок. В европейской интеграции принимает участие ряд практически сопоставимых по экономическому и политическому весу государств, что не создает возможности для установле-

ния ярко выраженной гегемонии одного из участников объединения и позволяет выработать эффективный механизм принятия решений, сочетающий принцип «по паритету» с принципом «одна страна – один голос». В этих условиях даже малые страны – Бельгия, Нидерланды, Люксембург, Дания, Португалия, а также новые члены (Польша, Литва, Болгария и пр.) имеют определенные гарантии учета их экономических интересов при принятии интеграционных решений. В системе постсоветской интеграции Россия фактически не имеет сопоставимого противовеса, и это обстоятельство является одной из важнейших особенностей, определяющих специфику модели интеграционного взаимодействия или направление адаптации европейской модели. В этих условиях и принцип «по паритету», и принцип «одна страна – один голос» неизбежно приводят к ущемлению интересов либо России, многократно превосходящей партнеров по экономическому и политическому потенциалу (в случае применения принципа «одна страна – один голос»), либо всех остальных участников интеграционного процесса, «вес» которых при голосовании «по паритету» оказывается чрезвычайно малым.

В сущности, в силу объективного политико-экономического устройства постсоветского пространства интеграция в данном регионе обречена на «однополярность» – фокусировку на Россию. При этом очевидно, что переход на «однополярную» модель может быть достигнут только в результате консенсуса, при котором определенные прерогативы «полюса» эквивалентно обмениваются на те или иные выгоды для периферии. Между тем для реализации подобного перехода необходимы осознание безальтернативности интеграционного сценария развития, готовность участников интеграционного процесса к уступкам и кропотливому переговорному процессу.

Следует отметить, что в реальной практике интеграционного строительства в рамках ТС – ЕЭП России, Беларуси и Казахстана были достигнуты значительные успехи в отношении выработки эффективных принципов работы наднациональных органов. Достаточную работоспособность проде-

монстрировал еще алгоритм работы Комиссии Таможенного союза. Так, согласно Договору о Комиссии Таможенного союза, в ее состав вошли представители стран-участниц на уровне заместителей глав правительств, член Комиссии от Российской Федерации получил 57% голосов, члены от Республики Беларусь и Республики Казахстан — по 21,5%, а решения принимались большинством в $\frac{2}{3}$ голосов. При этом решения по чувствительным товарам принимались консенсусом. Предусмотрено было также своего рода «право вето»: любой член Комиссии получил возможность заявить о необходимости вынесения вопроса для решения на уровне Высшего органа Таможенного союза. Подобный подход по существу ограничил возможность «навязывания» мнения российской стороны Белоруссии и Казахстану, что существенно снизило их опасения относительно потенциальной угрозы несоблюдения их интересов и тем самым усилило интеграционную мотивацию.

Между тем, при реорганизации КТС в Евразийскую экономическую комиссию (ЕЭК) принципы и регламент работы наднационального органа были существенно модифицированы. В соответствии с Договором о Евразийской экономической комиссии голоса в Совете Комиссии распределяются по принципу: «один голос члена Совета Комиссии является одним голосом», а решения принимаются консенсусом. Голосование в рамках Коллегии Комиссии также фактически осуществляется по принципу «одна страна — один голос». Таким образом, по существу в рамках ЕЭК уникальный механизм принятия решений и согласования интересов сторон, действовавший в КТС, был заменен принципом «одна страна — один голос» и методом принятия решений на основе консенсуса.

В этих условиях все три стороны интеграционного процесса в рамках ЕЭП проявляют чрезвычайную осторожность в отношении расширения полномочий наднациональных органов и по существу делают акцент на сохранении национального суверенитета «везде, где это возможно».

Белоруссия

Формирование и деятельность наднациональных органов управления является одним из наиболее острых и дискуссионных вопросов развития интеграционных процессов на пространстве СНГ – прежде всего в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС), запущенного в январе 2015 г., и его предшественников – Таможенного союза (ТС) и Единого экономического пространства (ЕЭП) России, Беларуси и Казахстана. Этому вопросу, в частности, уделяется серьезное внимание в Республике Беларусь – как в официальных документах и выступлениях руководителей РБ, так и в документах различных политических партий и движений, выступлениях их руководителей, научной литературе и печати. При этом наднациональные органы управления интеграцией рассматриваются в трех основных аспектах:

- а) важность таких органов для развития интеграционных процессов;
- б) оценка деятельности уже имеющихся наднациональных органов (Комиссии Таможенного союза и Евразийской экономической комиссии);
- в) их соотношение с национальными органами РБ.

Руководство Беларуси (прежде всего президент А. Лукашенко) считает, как и большинство экспертов, что появление наднациональных органов – закономерное следствие интеграционных процессов на определенном этапе их развития. В то же время, по мнению А. Лукашенко, создание и деятельность таких органов не должны ни в коей мере ущемлять государственный суверенитет РБ. В наиболее развернутом виде его подход к евразийским интеграционным проектам (в том числе к наднациональным органам) изложен в статье «О судьбах нашей интеграции», опубликованной в октябре 2011 г. в газете «Известия»: «... Достигнув максимально возможного уровня экономической интеграции, мы вплотную подойдем, – отмечает А. Лукашенко, – к необходимости создания прочной социально-политической

надстройки – с общими ценностями, правовой системой, жизненными стандартами и ориентирами. Здесь не обойтись без постепенного консенсусного формирования неких наднациональных органов, в том числе, возможно, политических»¹. При этом президент РБ особо подчеркивает, что «краеугольный камень всего того, что мы собираемся построить, – суверенитет наших государств, который не отменяет даже самая тесная интеграция»².

При формировании Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) – наднационального органа ЕЭП, а затем ЕАЭС – А. Лукашенко, как отмечают эксперты, особо оговорил интересы своей страны. Именно белорусская сторона предложила окончательный вариант структуры Комиссии: предусматривается создание двухуровневого органа в составе Совета Комиссии и Коллегии Комиссии, функции и полномочия которых разграничиваются³.

В октябре 2013 г. на встрече с руководителями крупнейших средств массовой информации стран СНГ А. Лукашенко изложил свою позицию по вопросу передачи наднациональным интеграционным органам части суверенитета страны: «...Надо понимать, – заявил он, – какую долю суверенитета и во имя чего мы должны передать в наднациональные органы... Если это будет обыкновенная трескотня о будущем Евразийском экономическом союзе и под это, непонятно под что, опять надо будет передавать суверенитет, белорусы на это не пойдут. Уверен, что тем более Казахстан и Россия на это не пойдут... Суверенитет – очень важная вещь, но мы им будем распоряжаться в интересах наших народов и будем делать шаги только тогда, когда мы будем чувствовать, что делегирование части нашего суверенитета будет на пользу нашим народам»⁴. Говоря о Евразийской экономической комиссии, президент РБ отметил, что он ее работой «...Пока недоволен. В ЕЭК работают

1. Лукашенко А. О судьбах нашей интеграции // Известия. 2011. 17 окт.
2. Там же.
3. (<http://ia-centr.ru/expert/12126>).
4. Новая картина мира // Советская Белоруссия. 2013. 22 окт.

более 1000 человек. Однако до сих пор от них не исходило прорывных предложений, инициатив. В ЕЭК должны работать руководители, нацеленные на перспективу, желающие работать. Отстойником комиссия быть не должна...»⁵.

Недостаточная эффективность работы ЕЭК, по мнению А.Лукашенко, была ярко продемонстрирована в конце 2014 г., когда был запрещен по санитарным причинам ввоз на российский рынок продукции ряда белорусских предприятий и ограничен транзит с территории РБ ряда товаров из «санкционного списка». «Ситуация, — заявил президент РБ на пресс-конференции в Москве в декабре 2014 г., — обнажила и один системный недостаток: слабость позиции Евразийской экономической комиссии. Она дистанцировалась от участия в решении проблемных вопросов, хотя должна действовать решительнее. Ведь этот наднациональный орган и учреждался для того, чтобы содействовать развитию экономического взаимодействия стран-участниц интеграционного проекта. А здесь...просматривается некоторое замедление»⁶.

Позицию белорусского руководства в вопросе о наднациональных интеграционных органах неоднократно излагал также бывший премьер-министр, а ныне — председатель Совета Республики Национального собрания РБ М. Мясникович. В своей статье в журнале «Проблемы современной экономики», посвященной евразийской интеграции, он, в частности, отметил: «...При переходе от одного уровня интеграции, например, от зоны свободной торговли, к более высокому, например, к Таможенному союзу, происходит передача части суверенных полномочий интегрирующихся государств на наднациональный уровень. При этом происходит качественное изменение институциональных структур интеграции...

Совершенно очевидно, что...Евразийский экономический союз является более высокой степенью интеграции по сравнению с ТС/ЕЭП. Объективно понятно, что создание

5. Там же.

6. Большой день в Москве // Советская Белоруссия. 2014. 24 дек.

нового интеграционного образования повлечет усиление роли его интеграционных органов и, в частности, Евразийской экономической комиссии. Однако, такое усиление и расширение полномочий должно быть объективно необходимым, всесторонне обоснованным, экономически целесообразным, прозрачным и транспарентным»⁷.

В феврале 2015 г. на первом заседании Межправительственного совета ЕАЭС новый премьер-министр РБ А. Кобяков, отметив, что «мы сдали наш дом (Евразийский экономический союз. — А.Ш., Е.К.) с рядом недоделок, некоторые из них мы прямо закрепили в нашем «акте приемки», то есть в договоре о ЕАЭС», внес предложения по активизации деятельности ЕЭК с учетом обозначившихся проблем, предусматривающие, в частности, мониторинг с ее стороны реализации решений, принятых в рамках ЕАЭС, усиление ответственности государств-членов за их неисполнение и членов самой ЕЭК за неэффективное выполнение обязанностей⁸.

Основные политические силы РБ значительно расходятся в оценке наднациональных органов (и евразийской интеграции в целом). Сторонники президента А. Лукашенко, как правило, следуют в этом вопросе в русле официальной позиции. Оппозиция (особенно радикальная) относится к наднациональным органам резко отрицательно, усматривая в них угрозу независимости страны. Так, правая Партия Белорусского народного фронта обвиняет А. Лукашенко в том, что его «авантюризм и экономически неграмотная политика» привели «к унижительной сдаче части национального, политического и экономического суверенитета в пользу так называемых наднациональных интеграционных органов, полностью контролируемых Россией»⁹.

-
7. Мясникович М.В. От таможенного к экономическому союзу Беларуси, Казахстана и России: некоторые проблемы и конструктивное их решение // Проблемы современной экономики. 2013. №4. С. 11.
 8. Грыль Я. Пора съехали тут // БелГазета. 2015. 9 февр.; Маненок Т. ЕАЭС: нужна работа над ошибками // Белорусы и рынок. 2015. 9–15 марта.
 9. Независимая газета. 2011. 21 нояб.

Значительное внимание уделяют наднациональным интеграционным органам белорусские ученые — экономисты, юристы, политологи и публицисты. Большинство из них считают необходимым и важным на определенном этапе интеграции появление наднациональных институтов. Так, А.Н. Сиротский, говоря о деятельности Комиссии Таможенного союза, отмечает: «...Главным элементом в механизме управления интеграционными процессами в странах — участницах СНГ впервые за последние 18 лет выступил наднациональный институт в лице Комиссии Таможенного союза. Это, безусловно, существенный шаг в правильном направлении. Ведь до этого одним из факторов, негативно влиявших на динамику развития интеграционных процессов в СНГ, а затем и в ЕврАзЭС, являлось долгое отсутствие наднационального органа управления»¹⁰.

Н.Н. Шумский, анализируя неудачный опыт интеграции в масштабе СНГ, считает одной из главных причин отсутствия прогресса в данном процессе неопределенность правовой силы актов Содружества, невозможность принятия органами СНГ обязательных решений и отсутствие механизма их реализации. Он отмечает по этому поводу: «...Нельзя создать эффективное интеграционное объединение, не наделив его межгосударственные органы хотя бы частью полномочий, которыми обладают суверенные государства, входящие в это объединение, не создав четкого механизма реализации принятых соглашений и решений, контроля и ответственности за их выполнение»¹¹. Е. Чурилов, признавая необходимость наднациональных органов управления евразийской интеграцией, высказывает свои соображения о принципах и направлениях их деятельности. По его мнению, «согласование

10. Сиротский А.Н. Объективная основа интеграции // Экспертиза. Таможенный союз России, Беларуси и Казахстана — развитие интеграционных процессов на постсоветском пространстве (исторические, экономические, правовые, политологические, региональные аспекты) // Аналитический вестник международных исследований Белгосуниверситета. 2012. № 1. С. 21.

11. Шумский Н.Н. Содружество Независимых Государств как модель интеграции постсоветских государств // Белорусский экономический журнал. 2011. № 4. С. 9.

совместной деятельности через наднациональные органы – неизбежность и необходимость, но архитектура управления должна строиться на принципах, которые соответствуют реальной геополитической и культурной конфигурации, а не ностальгическим канонам... Наднациональные органы Евразийского союза должны в перспективе стать не просто модераторами экономических споров или территориальными администраторами, но и возложить на себя куда более ответственную роль координаторов развития – регионального и общеконтинентального»¹².

Ряд исследователей дают оценку компетенций и деятельности существующего наднационального органа – Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) – с точки зрения их воздействия на развитие интеграционных процессов. Так, Ю. Царик, отвечая на вопрос о том, не станет ли создание ЕЭП предпосылкой утери Белоруссией и Казахстаном суверенитета, отмечает: «Откровенно говоря, для этого нет предпосылок. В юридическом смысле, безусловно, деятельность Евразийской экономической комиссии ограничивает суверенитет всех стран-участниц ЕЭП, включая Россию. Однако спектр полномочий, в отношении которых такие ограничения введены, ограничен и детально прописан. Конечно, всегда есть угроза того, что наднациональные органы будут работать в интересах расширения своих полномочий, в том числе – в ущерб национальным экономикам. Однако этот процесс в целом довольно несложно отслеживать и противодействовать ему»¹³. По мнению автора, «суверенитет в современном мире определяется не столько формальным аспектом, хотя и он важен, сколько способностью государства ставить стратегические цели и организовывать их достижение»¹⁴.

В то же время Л. Злотников – известный либеральный экономист и противник евразийской интеграции – счи-

12. <http://www.cytadel.org/articles/v-poiskakh-idei-severa-belorusskaya...>

13. http://www.bgr.by/sobesednik/yutsarik_libo_belarus_kazakhstan_i_

14. Там же.

тает, что наднациональные органы евразийской интеграции лишены реальных властных полномочий. Это, по его мнению, обуславливает слабость институциональной основы интеграции, что, в свою очередь, делает неизбежным провал всего проекта. А. Злотников, в частности, отмечает: «Политики заявляют, что Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) является наднациональным органом, заменившим ранее созданную Комиссию Таможенного союза. Действительно, она может принимать решения, обязательные, казалось бы, для всех стран-участниц ЕЭС. И в этом она подобна ЕЭК Европейского союза. Но если страна не исполняет решения, то комиссия передает данный вопрос на рассмотрение Совета комиссии, который состоит из заместителей глав правительств каждой из стран союза. Решения принимаются консенсусом. Наконец, есть Высшая экономическая комиссия ЕЭС, куда входят главы государств или правительств, тоже принимающие решение консенсусом. Создан Суд ЕЭС. По ходатайству заинтересованной стороны суд может ввести «разумные временные меры, в том числе обеспечительного характера». Нигде не оговорено, что это за меры. Другие санкции отсутствуют. Решение суда не имеет обязательного характера для страны-нарушителя, даже если потерпевшая сторона понесла убытки. Его решение страна может выполнить, если сама этого пожелает. В случае неисполнения решения суд передает вопрос на рассмотрение глав государств. А там страна-нарушитель сама себя не накажет»¹⁵.

Основываясь на сравнении полномочий и практической деятельности руководящих органов ЕЭП и Евросоюза, автор приходит к неутешительным для ЕЭП выводам. Он отмечает: «Только одно отсутствие наднационального органа управления таким сложным образованием как ЕЭП и ЕЭС ставит под сомнение реализацию амбициозного проекта. Ранее В. Путин назвал договоренность о создании ТС и наднационального

15. Злотников А. Хотели как лучше, а получается как всегда // Белорусы и рынок. 2013. 27 мая – 2 июн.

органа «почти революционным результатом» (на саммите в Душанбе 6 октября 2007 г.). Но, увы, хотели как лучше, а получилось как всегда... Одного несовершенства институциональной основы ЕЭП и будущего ЕЭС достаточно для провала всего проекта»¹⁶.

Из этой цитаты видно, что существующие наднациональные органы евразийской интеграции Л. Злотников фактически не считает таковыми.

В конце 2014 – начале 2015 г. многие белорусские авторы отмечали неспособность Евразийской экономической комиссии урегулировать российско-белорусский конфликт вокруг поставок и транзита продовольственной продукции. Так, обозреватель газеты «Белорусы и рынок» Т. Маненок отмечала в этой связи: «...Вопросы, связанные с таможенными ограничениями, в интеграционном союзе должны решаться в трехстороннем формате и находятся в компетенции наднационального органа – Евразийской экономической комиссии (ЕЭК).

А то, что Россия в лице Россельхознадзора пренебрегла установленной в рамках интеграционной «тройки» процедурой, лишний раз доказывает: детище В. Путина – ЕАЭС – существует только как юридически оформленный политический проект»¹⁷.

Интересно отметить, что некоторые эксперты, выступая за интеграцию Белоруссии не в ЕЭП/ЕАЭС, а в Евросоюз, в то же время рассматривают ее участие в евразийской интеграции как средство приобщения к европейским правовым и иным стандартам, необходимым для последующей евроинтеграции. С этой точки зрения они оценивают и деятельность наднациональных органов евразийской интеграции и участие Белоруссии в них. Так, М. Карлюк пишет: «С формированием ТС и ЕЭП появился ряд новых сфер межгосударственного и наднационального регулирования. Правда, стоит отметить, что ни одна из сфер не была передана полностью в исключитель-

16. Там же.

17. Маненок Т. Оформлен де-юре, но не де-факто // Белорусы и рынок. 2015. 5–11 янв.

ную компетенцию межгосударственных и наднациональных органов ЕЭП... В ряде сфер происходит постепенная передача полномочий на интеграционный уровень и часто делается ссылка на использование международных принципов и стандартов или наилучшей международной практики, что делает актуальным вопрос сближения регулирования в рамках ЕЭП с правом ЕС как образцом наилучшей международной практики в таких сферах, особенно в контексте региональной интеграции. К этому следует добавить, что Евразийский союз и ЕЭП как ступень к нему формируется с учетом опыта ЕС»¹⁸.

Из вышеизложенного, на наш взгляд, можно сделать несколько выводов:

1) высшее руководство РБ, признавая необходимость появления наднациональных органов на определенном этапе развития интеграции, в то же время резко возражает против того, чтобы эти органы ущемляли суверенитет страны, без чего их деятельность во многом лишается смысла;

2) ученые и эксперты РБ практически единодушно считают появление наднациональных органов закономерным на определенном этапе развития интеграции, однако расходятся во мнениях относительно того, являются ли создаваемые интеграционные органы действительно наднациональными;

3) различия в оценках наднациональных органов (как и евразийской интеграции в целом) во многом обусловлены общей политической позицией тех или иных политиков и экспертов, их отношением к действующей власти и геополитической ориентацией (на Россию и другие страны СНГ или на Запад — прежде всего на Евросоюз);

4) недавнее обострение таможенных проблем в российско-белорусских отношениях, дав серьезный повод для критики в Белоруссии деятельности наднациональных интеграционных органов, вместе с тем стимулировало активизацию усилий руководства РБ, направленных на повышение эффективности этой деятельности.

18. <http://belinsyitite.eu/ru/node/301>.

Казахстан

Казахстан всегда был сторонником евразийской интеграции на постсоветском пространстве. Президент страны Н. Назарбаев играет большую роль в последовательном продвижении евразийской идеи. Еще в марте 1994 г. он предложил создать на пространстве СНГ качественно новое интеграционное объединение – Евразийский Союз Государств. Это интеграционное образование должно было базироваться на следующих принципах: строительство интеграции, прежде всего, на основе экономических интересов, ввиду чего первоосновой Союза должно было стать Единое экономическое пространство; добровольность интеграции; объединение государств на основе принципов равенства, невмешательства во внутренние дела друг друга, уважения суверенитета и неприкосновенности государственных границ. Проект предусматривал создание наднациональных органов Союза, функционирующих на основе консенсуса, с учетом интересов каждой страны-участницы, и обладающих четкими и реальными полномочиями¹⁹.

Эта идея в середине 1990-х гг. показалась некоторым членам СНГ преждевременной и не была поддержана, однако многие положения данного проекта сегодня реализуются в ходе формирования Евразийского экономического союза. По мнению казахстанского лидера, в основе евразийского проекта должен лежать «прагматичный подход, отрицающий любые формы насилия политики над экономикой, какими бы благими намерениями или целесообразностями они не прикрывались»²⁰. Н. Назарбаев считает, что недальновидно в евразийском проекте видеть только возможность коллективно закрыться от внешних экономических, военных, политических, информационных, технологических,

19. См. подробнее: *Назарбаев Н.А.* Евразийский Союз: идеи, практика, перспективы. 1994–1997. М.: Фонд содействия развитию социальных и политических наук, 1997.

20. *Назарбаев Н.А.* Евразийский Союз: от идеи к истории будущего. (<http://izvestia.ru/news/504908>).

экологических и других угроз. При таком понимании перспективы ЕАЭС велик будет соблазн выкраивания нового подобия «железного занавеса», что абсолютно недопустимо и неприемлемо. Евразийский союз, по его мнению, открытый проект с возможностью широкого взаимодействия с другими объединениями²¹.

В своих выступлениях президент Казахстана не раз подчеркивал, что особенность евразийской интеграции – никакой «реставрации» или «реинкарнации» СССР. Это лишь домыслы и спекуляции. Так, в 2013 г. на встрече с главами зарубежных дипломатических миссий, аккредитованных в Казахстане, Н. Назарбаев еще раз подтвердил, что евразийская интеграция никогда не была и не будет нацелена на «реинкарнацию» канувшего в лету СССР. В этом смысле мнения всех участников этого процесса абсолютно совпадают. «Евразийская интеграция – это наше стратегическое преимущество перед вызовом Третьей глобальной индустриальной революции. Мы намерены совершить совместный рывок к новым технологическим укладам. При этом и Казахстан, и Россия, и Беларусь остаются независимыми государствами с собственными национальными интересами. В этом плане любые сомнения в этих истинных целях евразийской интеграции – это безосновательные рефлексивные представления экспертов и политиков, продолжающих жить представлениями о мире времен “холодной войны”»²². Столь выдержанный подход к новому интеграционному объединению базируется на сохраняющейся многовекторной внешнеполитической доктрине республики, на твердом намерении лидера страны создать евразийское объединение, на необходимости учитывать наличие в обществе дискуссий относительно форм и методов реализации евразийской идеи.

Евразийский союз, по словам Н. Назарбаева, имеет все шансы стать органичной частью новой мировой архитектуры,

21. Там же.

22. Евразийская интеграция никогда не нацелена на «реинкарнацию» СССР // Объектив (Киргизия). 2013. 6 февр. (http://site.securities.com/doc.html?pc=CB&doc_id=394962842).

формирование которой началось под воздействием самого мощного в истории глобального финансово-экономического кризиса. В статье в «Известиях» в ноябре 2011 г. казахстанский лидер представил четкую стратегию действий с акцентом на экономическую составляющую интеграции.

1. Евразийский союз должен изначально создаваться как конкурентоспособное глобальное экономическое объединение. Поэтому важно, чтобы Единое экономическое пространство было территорией инноваций и мощного технологического прорыва. Для этого необходимо выстроить общий алгоритм модернизации и инновационного развития наших стран. Для этих целей было внесено предложение о разработке и принятии совместной Программы евразийской инновационно-технологической кооперации, рассчитанной на перспективу в 10–15 лет.

2. Евразийский союз должен формироваться как звено, сцепляющее евроатлантический и азиатский ареалы развития. В экономическом плане он может стать мостом, соединяющим динамичные экономики Евросоюза, Восточной, Юго-Восточной и Южной Азии.

3. Евразийский союз должен формироваться как самодостаточное региональное финансовое объединение, которое будет частью новой глобальной валютно-финансовой системы с перспективой создания общей платежной системы, а затем и единой валюты.

4. Геоэкономическое, а в перспективе и геополитическое, возмужание евразийской интеграции должно осуществляться исключительно эволюционным и добровольным путем.

5. Создание Евразийского союза возможно только на основе широкой общественной поддержки. Полемика между сторонниками и противниками евразийской интеграции поможет видеть и последовательно устранять ее издержки.

Президентом были также озвучены предложения по созданию некоторых наднациональных и межгосударственных структур и организаций: Евразийской ассамблеи – наднациональной структуры, объединяющей парламентариев стран;

Евразийского конгресса промышленников и предпринимателей; Евразийской торгово-промышленной палаты; круглосуточного новостного канала «Евразия-24»²³.

В последующие годы казахстанский лидер не раз подтверждал приверженность евразийской интеграции. Так, в Послании к народу Казахстана «Социально-экономическая модернизация – главный вектор развития Казахстана» от 27 января 2012 г. отмечено: «Мы отвечаем на глобальные вызовы XXI века углублением евразийской интеграции. Мы вместе с Россией и Белоруссией сформировали Единое экономическое пространство, идем к созданию Евразийского союза. Это важный фактор общерегиональной стабильности, повышения конкурентоспособности наших экономик»²⁴.

В Послании Президента РК к народу Казахстана «Стратегия «Казахстан–2050»» от 14 декабря 2012 г. также подчеркивается, что одним из важнейших приоритетов внешней политики страны остается развитие региональной интеграции в рамках Единого экономического пространства и Евразийского экономического союза²⁵.

Несмотря на полномасштабное участие республики в евразийском интеграционном проекте дискуссии в обществе относительно форм и методов реализации евразийской идеи сохраняются. Среди горячо обсуждаемых вопросов и перспектива усиления в рамках ЕАЭС, механизмов наднационального регулирования. В информационном пространстве можно встретить разные, порой противоположные точки зрения относительно перспектив развития ЕАЭС, и практически никто не берет на себя смелость спрогнозировать будущее Казахстана в Союзе после смены национального лидера.

Официальная Астана, проводя активную работу по созданию Евразийского экономического союза, не всегда совпадает

23. Назарбаев Н.А. Евразийский Союз: от идеи к истории будущего.

24. http://www.akorda.kz/ru/page/poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstana_1339760819.

25. http://www.akorda.kz/ru/page/page_poslanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstana-14-dekabrya-2012-g_1357813742.

во мнении с Россией по скорости и методам интегрирования и создания наднациональных структур. Так, идея создания Евразийского парламента, высказанная в сентябре 2012 г. спикером Государственной Думы С. Нарышкиным, вызвала негативную реакцию в Казахстане, была названа секретарем правящей партии «Нур Отан» Е. Кариним «только лишь желанием российской стороны»²⁶.

Аналитики выделяют несколько причин осторожного восприятия казахстанской элитой перспективы углубления евразийской интеграции. Во-первых, это недостаточный учет интересов Казахстана в процессе формирования новых наднациональных органов. Ни один из институтов Союза не расположен в Астане. Хотя предложения от казахстанской стороны по этому вопросу поступали еще в 2011 г. Во-вторых, казахстанская сторона полагает, что в российских СМИ и выступлениях некоторых политиков недостаточно отражается роль Н.Назарбаева в процессах создания евразийского проекта. В-третьих, ряд экономистов и политиков настаивают на том, что Казахстан экономически скорее потерял при вступлении в Таможенный союз. Приводятся различные доводы. Например, страдают бизнесмены, занимающиеся реэкспортом китайских товаров, в первую очередь автомобилей. Дискриминацию Казахстан остро ощущает на рынках алкогольной продукции, кондитерских изделий (законодательство РФ не позволяет ввозить всю номенклатуру), в вопросах НДС на импорт²⁷.

Ряд экономистов обращает внимание на то, что с развитием интеграции казахстанский рынок открывается для российских производителей, а вот обратного процесса не происходит. По мнению некоторых казахстанских экспертов, страна теряет около 0,2% реальных доходов в год вследствие установления Таможенным союзом более высоких по сравнению с

26. Россия, Киргизия, Казахстан: игра на поле интеграции. 2013. 7 марта. (<http://newsland.com/news/detail/id/1137885>).

27. Суняева Ю. Казахстан жалуется, что его выжимают из Таможенного союза. (<http://apn.kz/opinions/article7848.htm>).

существовавшими в РК таможенных тарифов (для Казахстана средневзвешенный тариф вырос с 5,3 до 9,5%). Затраты импортеров и, следовательно, потребителей существенно выросли, многие ресурсы, по мнению экспертов, переместились в сферы неэффективного производства. По оценкам, в результате вступления в ТС реальная заработная плата в стране снизилась на 0,5 %, а доходность капитала – на 0,6 %²⁸.

Однако существуют и другие точки зрения, согласно которым страна сталкивается с временными трудностями, в перспективе же членство в евразийской интеграционной группировке несет ей серьезные преимущества²⁹; цены повысились не вследствие членства в ТС, а из-за отсутствия собственного производства; «после» не означает «вследствие»³⁰.

В преддверии перехода к новому этапу евразийской интеграции – созданию экономического союза – социологи говорили о позитивном отношении общества и экспертов к интегрированию Казахстана с Россией и Белоруссией. По данным опроса, проведенного в марте 2013 г. Бюро экспресс-мониторинга общественного мнения DEMOSCOPE, 26% казахстанцев считали, что снятие торговых барьеров и развитие торговли даст мощный толчок развитию экономики стран-участниц союза; 21% опрошенных утверждали, что объединение станет одним из основных экономических и геополитических центров влияния; 17% рассчитывали, что ЕАЭС может стать мостом между ЕС и Китаем, и столько же – что Россия окажет его участникам политическую поддержку. При этом 60% опрошенных внимательно следили за судьбой евразийской интеграции, а еще 36% заявили, что про перспективу создания ЕАЭС слышали, но подробностей не знают³¹.

28. <http://www.worldbank.org/ru/news/feature/2012/04/18/kazakhstan-in-the-customs-union-losses-or-gains>.

29. Берентаев Канат. Плюсов в Таможенном союзе гораздо больше, чем минусов (<http://samonitor.com/archives/323>).

30. Там же.

31. Менее 20% казахстанцев достаточно информированы о Евразийском союзе, но почти половина видят в нем «мощный толчок к развитию». (<http://demos.kz/rus/index.php?article=11>).

Аналитики Казахстанского института стратегических исследований при Президенте РК проводили социологический и экспертный опросы по фиксации ценностной ориентации и идеологических предпочтений казахстанцев относительно ключевых интеграционных проектов, предлагаемых для евразийского пространства. Они пришли к следующим выводам.

Подавляющее большинство респондентов полагают, что Казахстан должен участвовать в деятельности различных межгосударственных союзов. Наиболее предпочтительными направлениями международного сотрудничества являются экономическое и культурно-гуманитарное.

В качестве наиболее желаемого партнера на международной арене респонденты выделили Россию, а в качестве наиболее предпочтительного направления интеграции – форматы Казахстан – Россия – Белоруссия. Но при этом 25% опрошенных поддерживают «Тюркский союз», и около 20% – центральноазиатский вектор.

Формирование политических интеграционных союзов с участием Казахстана не рассматривается населением как приоритетное.

В наименьшей степени участие Казахстана в тех или иных интеграционных проектах получает поддержку среди малообеспеченных этнических казахов, проживающих в сельской местности.

Основными идеологемами, противопоставляемыми «интеграции», выступают «независимость» и «суверенитет». Речь идет именно об идеологемах, а не о хорошо разработанных идеологических концептах. Практически каждый второй респондент полагает, что Казахстан должен участвовать только в тех межгосударственных объединениях, которые не предусматривают ограничение государственного суверенитета³².

Такая позиция в целом сохраняется и сегодня.

32. См. подробнее: Черных И. Интеграционные проекты Казахстана через призму общественного мнения // Таможенный союз и Единое экономическое пространство: проблемы экономической интеграции: Сб. науч. тр. / Под общ. ред. Б.К. Султанова. Алматы: КИСИ при Президенте РК, 2013. С. 124–142.

Серьезным испытанием для евразийской интеграции и российско-казахстанских отношений стала ситуация на Украине и, особенно, присоединение Крыма к России. В СМИ Казахстана и экспертном сообществе возникла тема возможности крымского сценария в Казахстане и, как следствие, активизации процесса вытеснения этнических русских из Казахстана. Мнения в обществе опять разделились. Заявления российских политиков В. Жириновского и Э. Лимонова о присоединении части или всего Казахстана к России лишь подлили масла в огонь.

Директор Центральноазиатского фонда развития демократии Т.Умбеталиева считает, что сегодня имеет место изменение статуса этнических групп, но это закономерный процесс, который нельзя остановить. «Трансформация как статуса, так и характера выстраиваемых взаимоотношений между всеми этническими группами была неизбежной и она еще продолжается. Вместе с тем идет процесс формирования гражданской идентичности, и он протекает довольно болезненно как для титульной группы, так и для других этносов»³³.

А политолог С. Бельгибай считает, что ситуация на Украине с полной ясностью показала истинные намерения В. Путина по созданию Евразийского союза. Он уверен, что этот интеграционный проект — попытка восстановления СССР при полном доминировании России³⁴.

Казахстан во многом не устраивает односторонняя политика Москвы. «Но если Москва не будет вести агрессивную политику, то Астана не станет остро реагировать...», — отмечает Т. Умбеталиева. — Казахстан остается партнером России, и наши лидеры стараются договориться, несмотря на появившиеся противоречия. Ситуация может измениться тогда, когда к власти придет другая политическая сила, которая не устроит Кремль, например, национал-патриоты или демо-

33. Что может испортить отношения между Астаной и Москвой? — эксперты о вероятности крымского сценария в Казахстане. 2014. 7 марта. (<http://radiotochka.kz/1856-.html>).

34. Там же.

краты, ориентированные на Запад. Думаю, что тогда вероятность реализации украинского сценария возрастет в разы»³⁵.

Новый виток интереса к наднациональным органам в Казахстане возник накануне подписания договора о Евразийском экономическом союзе весной 2014 г. В этот период Президент Н. Назарбаев вновь предложил разместить наднациональные органы нового союза в столице Казахстана — Астане. Он объяснил такое предложение тем, что «необходимо сбалансировать алгоритм регулирования всего экономического пространства». Кроме того, по его словам, такой шаг устранил все внешние подозрения относительно евразийской интеграции, «якобы Россия все формирует под себя и тянет, и все опять осталось в Москве»³⁶.

Понимая сложность восприятия такого предложения, президент также предложил и альтернативный вариант. «20 лет назад я призывал сделать центром союза город, находящийся в регионе (ладно, если Астана не нравится), где географически сходятся Европа и Азия — один из городов на Волге или на Урале. Изучить кандидатуры таких городов, как Актюбинск, Атырау или российский Екатеринбург, например. Но Астана более готова коммуникационно, сервисно и так далее»³⁷.

Такие заявления делались, по нашему мнению, прежде всего с акцентом на внутриказахстанскую аудиторию. Причем здесь было две целевые аудитории: казахоговорящая молодежь республики и националистически настроенная часть интеллигенции. Если первая группа не считает союз с Россией единственно правоммерным, то вторая считает, что ЕАЭС является потерей национального суверенитета и национальной идентичности.

35. Там же.

36. Назарбаев предложил разместить в Астане наднациональные органы ЕАЭС. (<http://regnum.ru/news/polit/179649.htm>).

37. Разместить наднациональные органы ЕАЭС в Астане предложил Назарбаев. 2014. 28 апр. (http://tengrinews.kz/kazakhstan_news/razmestit-nadnatsionalnyie-organy-eaes-astane-predlozil-254487).

Серьезную озабоченность у казахской стороны вызвало некоторое педалирование Москвой весной 2015 г. вопросов создания единого финансового рынка и проработки вопроса о введении единой валюты ЕАЭС. Н.А. Назарбаев никогда не выступал против единой валюты. Более того, он не раз говорил, что должна быть таковая при определенных условиях. По словам Президента, «это – дело будущего». «Мы об этом сейчас не говорили. Вообще, интеграционное объединение начинается так: сначала создается зона свободной торговли, потом Таможенный союз, потом Единое экономическое пространство, потом экономический союз. Потом расчетная единица», – заявил Н.А. Назарбаев³⁸.

Предложение российской стороны вызвало недоумение в казахстанском правительстве не по сути вопроса, а по срокам его реализации, в связи с нерешенностью ряда макроэкономических и финансовых вопросов. Главной причиной, препятствующей положительному решению вопроса о введении единой валюты, сегодня является отсутствие необходимого уровня макроэкономической гармонизации в странах Единого евразийского пространства. Председатель Национального банка Казахстана Г. Марченко отмечает, что «макроэкономические параметры, подобные тем, которые были согласованы в Маастрихтском договоре, у нас еще не приняты. Прежде всего, нам необходимо согласовать макроэкономические параметры, потом хотя бы 5 лет подряд всем странам-участницам выполнять их, затем создавать наднациональный банк, который, в свою очередь, будет выполнять функции эмитента этой наднациональной валюты»³⁹. Ставятся вопросы относительно того, где будет находиться центральный банк и кто будет им управлять. Эксперты напоминают, что совокупный ВВП Белоруссии и Казахстана составляет лишь 14% от ВВП России.

38. Назарбаев: В Евразийском экономическом союзе будет единая валюта. 2011.19 нояб. (<http://tengrinews.kz/sng/nazarbaev-evraziyskom-ekonomicheskom-soyuze-edinaya-valyuta-201914>).

39. Введение единой валюты в странах ТС: опасения и перспективы. (<http://fondres.ru/index.php/analitika/326-vvedenie-edinoy-valyuty-v-stranakh-ts-opaseniya-i-perspektivy>).

Еще один вопрос, который нельзя обойти, говоря о казахстанской позиции по вопросам евразийской интеграции, это позиция в отношении участия Киргизии в ЕАЭС. В одном из своих интервью в 2012 г. Н. Назарбаев сказал: «Постсоветское пространство пестрое, и говорить о нем, как о чем-то едином, нельзя. [От СССР уже] ничего не осталось. По уровню реформированности экономики на современный лад страны [СНГ] разные, по уровню бедности – тоже разные. Те государства, которые имеют примерно равные условия, желание населения и элит – Россия, Казахстан, Беларусь – создали Таможенный союз... Задача состоит в том, чтобы довести это объединение трех до ума. Не торопясь. Не подгоняя лошадей. А солидно. И чтобы все видели, что это равноправное объединение... Смотри на провалы ЕС, мы можем создать лучшее объединение»⁴⁰. Из этих слов казахстанского президента ясно: он предпочел бы, чтобы союз не расширялся за счет «бедных родственников».

Экспертное сообщество Казахстана относится к этому процессу неоднозначно. Директор Центра актуальных исследований «Альтернатива» А. Чеботарев рассматривает вхождение Киргизии в ТС как выгодное для Казахстана, в первую очередь, в политическом отношении. Две центральноазиатские республики смогут скооперироваться для отстаивания взаимных интересов и поддержки друг друга в отношениях с Россией и Белоруссией. К тому же вслед за Киргизией в ТС, скорее всего, потянется еще и Таджикистан. При таком раскладе Астана вполне может сформировать в рамках данного интеграционного образования неформальную региональную группу при своем лидерстве. По его мнению, стоит также учитывать фактор активов Казахстана в Киргизии, включая участие корпорации «Казахмыс» в освоении золоторудного месторождения Бозымчак. «С участием Киргизии в ТС Казахстан усилит свое влияние в этой стране с точки

40. Переверзев И. Слабого – в звено. Эксперт Казахстан. 2013. №16 (408) (<http://expertonline.kz/a10770>).

зрения сохранности соответствующих активов. И, возможно, минимизирует объем контрабанды китайских товаров из Киргизии», – полагает Чеботарев⁴¹. Другие аналитики считают, что вступление Киргизии в ТС не дает Казахстану никаких выгод. В республике существует своя довольно большая безработица, которая маскируется под «самозанятость». Нашествие дешевой рабочей силы из Киргизии только обострит проблему⁴².

Открытие таможенной границы между Казахстаном и Киргизией 12 августа 2015 г. вновь подняло волну опасений со стороны Казахстана. Эксперты указывают на более низкие пошлины, которые имеет Киргизия, как член ВТО, забывая о том, что во-первых, при вступлении России в эту организацию в 2012 г. таможенные пошлины ТС были скорректированы с пошлинами ВТО. Во-вторых, Киргизия по существующим правилам ВТО уже подготовила документы в секретариат Организации о пересмотре ряда пошлин из-за вступления в ЕАЭС. В-третьих, Казахстан в июле этого года закончил переговоры о членстве и с 2016 г. становится полноправным членом ВТО. Более того, он сам взял на себя более либеральные таможенные обязательства, чем они есть у Евразийского союза. В частности, средняя тарифная ставка для Астаны составит около 6,5%, а для остальных государств-членов Союза она превышает 10%. ЕАЭС снова придется вносить изменения в таможенное законодательство по 3,5 тыс. товаров.

Говоря о восприятии в Казахстане евразийской интеграции и перспектив укрепления механизмов наднационального регулирования нельзя обойти вниманием позиции по этим вопросам националистически настроенной оппозиции. Ее представители полагают, что за каждым совместным экономическим действием кроется политическая подоплека. По мнению некоторых оппозиционных политиков, Казахстан раз за разом теряет свой суверенитет, и если не остановить

41. Так ли уж нужно Таможенному союзу вступление Киргизии и Украины – эксперты. (<http://ca-news.org/news:1070607>).

42. *Переверзев И.* Указ. соч.

процесс интеграции с Россией, то в перспективе это может привести к полной утрате государственной независимости.

В ноябре 2010 г. народно-демократическое движение «Защита независимости» распространило заявление на имя президента, премьер-министра и спикеров обеих палат парламента, объявившее вступление Казахстана в Таможенный союз «концом независимого существования нашей страны»⁴³. По мнению его авторов⁴⁴, экономическая интеграция, включая создание наднациональных регулирующих органов, введение единой валюты и тарифов, «неминуемо приведет к передаче и политического суверенитета Москве»⁴⁵. Более приемлемой формой интеграции они считают уже существующую зону свободной торговли в СНГ, а также участие в деятельности других интеграционных структур, например, ШОС. В случае невыполнения своих требований оппозиционеры грозили властям проведением акций гражданского неповиновения.

Казахстанская оппозиция заняла резко отрицательную позицию и в отношении создания Евразийского парламента. «Мне представляется, что Евразийский союз в том виде, в каком его видят российские коллеги, больше представляется как попытка присовокупить к России и Белоруссии еще и Казахстан...», — отметил заместитель председателя Общенациональной социал-демократической партии «Азат» Б. Нурмухамедов⁴⁶.

В октябре 2012 г. казахстанская оппозиция предлагала даже провести референдум по вопросу выхода Казахстана

43. Заявление народно-демократического движения «Защита независимости». (<http://abai.kz/node/5500>).

44. Заявление подписали председатель оргкомитета движения известный писатель, лидер-национал-патриотов Мухтар Шаханов, сопредседатели ОСДП «Азат» Жамархан Туякбай и Болат Абилов, генеральный секретарь партии Амиржан Косанов, первый секретарь компартии Г. Алдамжаров, председатель оргкомитета партии «Алга» В. Козлов, всего — 175 политиков, деятелей науки, культуры, искусства и других представителей национальной интеллигенции.

45. Заявление народно-демократического движения «Защита независимости».

46. *Жунусова Ж.* Бурихан Нурмухамедов о евразийском парламенте, референдуме и законе о гражданской службе. (<http://zonakz.net/articles/55666?mode=reply>).

из Таможенного союза и Единого экономического пространства⁴⁷. В Алма-Ате состоялось собрание инициативной группы по созыву референдума, однако оппозиционерам не удалось выработать общую тактику по этому вопросу. В марте 2013 г. ряд оппозиционных партий Казахстана при поддержке национал-патриотов страны провели в Алма-Ате собрание республиканской общественности по созданию оргкомитета по проведению референдума. Рост цен и укрепление российских товаропроизводителей на казахстанском рынке, по мнению представителей оппозиции, это не единственная причина для проведения референдума. Оппозиционеры уверены, что интеграционные процессы на самом деле являются предтечей к воссозданию Советского Союза под руководством Москвы.

По словам известного в Казахстане общественного деятеля А. Косанова: «Мы видим кремлевские амбиции по собиранию земель. Нарышкин заявил о едином парламенте. Шувалов говорил о единой валюте. И понятно, где будет этот парламент находиться и что за валюта такая будет! Поэтому есть опасения, что все это будет клоном или плохой копией Советского Союза»⁴⁸. В то же время он подчеркивает, что отказ от вхождения в ЕЭП, а в будущем и в Евразийский экономический союз, не означает, что Казахстан намерен отвернуться от России. «В силу исторических, географических, экономических и культурных связей сделать это невозможно. Другое дело, что в настоящий момент авторитарная Россия не может быть образцом для подражания. Нам надо сейчас мобилизовать внутренние ресурсы и самостоятельно решать свои казахстанские проблемы во время кризиса»⁴⁹, — подчеркнул А. Косанов.

Схожей точки зрения придерживается и член политсовета оппозиционной партии «Азат» Г. Ергалиева. В своем открытом обращении к президенту России В. Путину она заявила: «Сегодня Россия не самая лучшая страна, как полити-

47. Оппозиция выносит на референдум вопрос о выходе Казахстана из ТС. (http://forbes.kz/news/2012/10/30/newsid_8900.)

48. Там же.

49. Александров М. Как с цепи сорвались. (<http://rosbalt.ru/exussr/2014/03/18/1106954.html>).

ческий режим. Там тоже тоталитарная власть. Там тоже нарушаются права человека. Там тоже сажают оппозицию. Там тоже коррупция и много нищих. Поэтому если Казахстан будет интегрироваться, то он выберет лучшие пока страны»⁵⁰.

Одним из наиболее последовательных противников евразийской интеграции в Казахстане является общенациональная социал-демократическая партия «Азат». Ее внешнеполитическая программа предполагает ориентацию не на евразийскую, а на европейскую интеграцию. «Исторические перспективы выживания нации-государства, — говорится в документе, — связаны с возможностями неуклонного сближения и последующей интеграции в европейские институты», для чего необходимо вступить в Совет Европы. В ноябре 2011 г. ОСДП «Азат» распространила заявление «Об участии Казахстана в интеграционных процессах на постсоветском пространстве», отметив, что «у многих наших сограждан вызывает тревогу еще не забытый прошлый опыт отношения России к Казахстану с позиции «старшего брата», в связи с чем экономическую интеграцию следует осуществлять с учетом национальных интересов и без ущерба суверенитету страны»⁵¹. Неприятие ОСДП «Азат» вызывает и растущая экономическая экспансия Китая.

Еще более радикальной является внешнеполитическая программа незарегистрированной политической партии «Алга», которая требует «обеспечения реальной независимости страны» за счет отказа от участия в военно-политических блоках и союзах. Реализовать эти задачи предполагается за счет проведения политики нейтралитета и экономического курса, который позволил бы свести к минимуму внешнее давление⁵². Несмотря на традиционную интернациональную

50. Оппозиция Казахстана выступает против интеграции с Россией. (<http://inotv.rt.com/2013-03-18/Oppoziciya-Kazakhstan-vistupaet-protiv-integracii>).

51. Шустов А. Националисты против ТС. (http://Stoletie.ru/zarubejie/nacionalisty_protiv_ts_245.htm).

52. Калишевский М. Казахстан обозначил границы «евразийской интеграции». (<http://fergananews.com/articles/7631>).

идеологию, недовольство евразийской интеграцией выражают и казахские коммунисты⁵³.

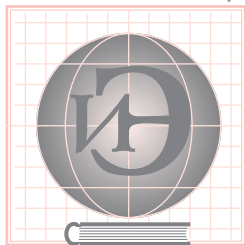
Таким образом, хотя большая часть населения Казахстана и поддерживает евразийский интеграционный проект, в обществе нет единой позиции в отношении скорости движения по ступеням интеграции и ее глубины и расширения. Пожалуй, наибольший консенсус между властью и оппозицией существует именно по вопросу о перспективах расширения в ЕАЭС наднационального регулирования — оно является более чем осторожным, однако не исключает возможности расширения полномочий в ряде областей сотрудничества, в частности, в сфере антимонопольного регулирования. Казахстан активно поддержал идею создания с 1 января 2015 г. антимонопольного ведомства ЕАЭС и многое сделал для запуска этой организации.

Позиция России в отношении расширения функций наднациональных органов евразийской интеграции также демонстрирует осторожность. С учетом того, что решения в ЕЭК по существу принимаются по принципу «одна страна — один голос» и на основе консенсуса, передача Комиссии широких полномочий в сфере экономической политики может сделать Россию — крупнейшего участника интеграционного процесса — заложником переговорных позиций своих партнеров.

Таким образом, в настоящее время базовые позиции России, Белоруссии и Казахстана демонстрируют значительное сходство. По существу стороны единогласны в том, что конструкция Евразийского экономического союза должна, с одной стороны, включать в себя логичную систему наднациональных органов, способствующих согласованному экономическому развитию стран-участниц и решению конкретных задач (например, в сфере технического регулирования, антимонопольной политики и пр.), а с другой — быть лишенной «политической надстройки» и не затрагивать вопросы национального суверенитета в ключевых сферах.

53. Там же.

Российская академия наук



Институт экономики

Редакционно-издательский отдел:

Тел.: +7 (499) 129 0472

e-mail: print@inecon.ru

www.inecon.ru

Опыт наднационального регулирования
в региональных интеграционных группировках

Научное издание

Дизайн серии – Валериус В.Е., Ахмеджанова В.А.

Редактор – Ерзнкян М.Д.

Компьютерная верстка – Гришина М.Ф.

Подписано в печать 14.12.2015.

Заказ № 46. Тираж 300 экз. Объем 13,2 уч.-изд. л.

Отпечатано в ИЭРАН

ISBN 978-5-9940-0568-2



9 785994 005682