

КОНТЕКСТ

Л.О. БАБЫНИНА

**ТРАНСФОРМАЦИЯ ВНУТРЕННЕЙ
АРХИТЕКТУРЫ ЕС: ПРОБЛЕМЫ
ФРАГМЕНТАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО
ПРОСТРАНСТВА**

Европейский союз – сложный механизм, функционирование которого основано на общих правилах и обязательствах его участников. В ЕС сложился определенный баланс между наднациональным и национальными уровнями власти, основанный на принципах субсидиарности и пропорциональности. За время существования ЕС был принят значительный массив общего законодательства, оказывающий влияние на экономические и политические процессы в государствах-членах. Общие правила, существующие в Европейском союзе, позволяют характеризовать его как некое общественное пространство, где, в том числе, активно формируется пространство политическое, являющееся «совокупностью политических правил и установлений (т.е. институтов), которым подчиняет свою жизнь некое людское сообщество» [Стрежнева, 2011, с. 7]. Однако политическое пространство в ЕС в настоящее время не является однородным.

Развитие интеграции привело к значительному расширению состава стран ЕС и масштабному увеличению областей взаимодействия по сравнению с начальным периодом. Следствием данных процессов стали усложнение структуры Союза и рост внутренней неоднородности, которая определяется различием интересов и возможностей участников интеграционного процесса, а также разным пониманием ими целей и задач интеграции. В таких условиях

общие для всех государств-членов правила и их одинаковые обязательства в рамках Евросоюза подвергаются коррозии. Единообразное продвижение к общим целям интеграции и само формулирование общих для всех участников целей, как показывает практика, оказалось труднодостижимым. Основные разногласия связаны с тем, насколько много полномочий государства-члены готовы передать на наднациональный уровень и какой метод сотрудничества, коммунитарный или межправительственный, кажется им более эффективным и приемлемым. Совмещение данных подходов ведет к поиску компромиссных решений, которые в большей или меньшей степени учитывают интересы всех акторов интеграционного процесса, в том числе государств-членов и институтов ЕС. Таким образом, формируется весьма сложная внутренняя архитектура Европейского союза.

Когда общие для всех государств-членов цели невозможно сформулировать, в действие включаются механизмы, позволяющие учесть интересы «несогласных» без заметного торможения интеграционного процесса. Такие механизмы имеют различные природу и опыт применения, обычно все их многообразие обозначают термином «гибкая интеграция». В это понятие включает систему исключений (opt-out), продвинутое сотрудничество, соглашения вне правовых и институциональных рамок ЕС и некоторые другие формы [Бабынина, 2012]. Однако решения, принятые через указанные механизмы, нарушают единство интеграционной группировки, ведут к дисбалансу прав и обязанностей ее участников, фрагментируя, таким образом, политическое пространство в ЕС.

В настоящее время в ЕС наблюдается интенсификация интеграционных процессов, вызванная поисками выхода из текущего финансово-экономического и долгового кризиса, с одной стороны, и логикой развития интеграции – с другой. Обратной стороной медали стало нежелание части государств следовать в фарватере данной тенденции. В результате в ЕС в постлиссабонский период наблюдается резкое увеличение «гибких» решений, при которых не все государства участвуют в предлагаемых проектах. Важным элементом современного развития ЕС стало применение продвинутого сотрудничества, позволяющего продвигать интеграционные проекты ограниченному числу стран. Наложение различных продвинутых групп на уже существовавшие исключения ведет к существенному изменению внутренней архитектуры Европейского союза.

Система исключений

В процессе развития ЕС в ситуациях, когда одно или несколько государств-членов категорически не хотели принимать участие в предлагаемых проектах, решением становилось предоставление им исключений из общих правил. Обычно такие исключения становились предметом переговоров и были прописаны в основополагающих договорах. Основная часть существующих исключений принадлежит Великобритании, Дании, Ирландии. Другой вид исключений носит временный характер, он предоставляется государствам для подготовки в реализации общих проектов.

Первые исключения были прописаны в Маастрихтском договоре. Создание Экономического и валютного союза (ЭВС) предполагало присоединение к единой валюте по мере выполнения определенных критериев. Таким образом, на будущее было заложено разделение на две группы стран, входящих в зону евро и находящихся за ее пределами. Кроме временных договор предусматривал постоянные исключения, прописанные в специальных протоколах для Великобритании (право не вводить единую валюту) и Дании (право не вводить единую валюту, не принимать участия в сотрудничестве ЕС в области обороны, участвовать во взаимодействии в сфере юстиции и внутренних дел только на межправительственном уровне) [Treaty on European Union, 1992].

Амстердамский договор существенно увеличил число исключений вследствие включения Шенгенских правил в договор и переноса части сотрудничества в сфере юстиции и внутренних дел в коммунитарную первую опору. Великобритания и Ирландия остались за замками шенгенской зоны и получили возможность участвовать по желанию в проектах, относящихся к визовой и иммиграционной политикам ЕС и предоставлению убежища [Weatherill S., 1999, p. 21–40].

После вступления в силу Лиссабонского договора еще более расширилось и число исключений, и состав стран, их получивших. Ликвидация третьей опоры [Потемкина, 2011, с. 18] привела к тому, что исключения, имевшиеся у Дании, Великобритании и Ирландии, были распространены на все направления сотрудничества в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия, где применяется стандартная процедура принятия решений. Таким образом, эти государства получили возможность по собственному

желанию принимать участие только в отдельных проектах, относящихся к иммиграционной и визовой политикам, предоставлению убежища, гражданскому праву, полицейскому и уголовному сотрудничеству. Кроме того, при внесении поправок в уже имеющееся законодательство Великобритании и Ирландия могут не участвовать в дальнейшей реализации тех аспектов шенгенских *acquis*, которые они ранее приняли [Consolidated Versions, 2010, Protocols 19, 20, 21, 22]. Очевидно, что Великобритания, Дания и Ирландия каждый раз добивались исключений, не желая передавать очередную порцию национальных полномочий на наднациональный уровень, когда формировались новые области сотрудничества или расширялось применение коммунитарного метода принятия решений в уже существующих сферах. Однако вследствие трансформации структуры ЕС увеличение числа исключений из общих правил функционирования пространства свободы безопасности и правосудия ведет к усилению фрагментации этого пространства, осложнениям в практике применения общеевропейских законов и может давать неожиданные последствия. В сложившейся ситуации статус индивидуума в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия зависит от его местонахождения, что, несомненно, может приводить к значительным юридическим проблемам [Carera, Geyer, 2007, p. 8].

Можно привести ряд примеров, когда указанные государства не принимают участия в общих для Евросоюза проектах. В частности, к Великобритании, Дании и Ирландии не применяется директива о «голубой карте», направленная на предоставление рабочих мест и вида на жительство высококвалифицированным специалистам из третьих стран, и общий для ЕС список нарушений правил дорожного движения водителями-нерезидентами.

Согласно Лиссабонскому договору, юрисдикция Суда распространяется на все сферы юстиции и внутренних дел. Транзитный протокол исключает из применения обычной юрисдикции Суда ранее существовавшее законодательство в области полицейского и уголовного права на пятилетний период после вступления в силу нового договора. По истечении этого срока юрисдикция Суда в указанных сферах будет применяться ко всем странам, за исключением Великобритании, Ирландии и Дании, которые могут избежать юрисдикции Суда ЕС, если объявят о своем отказе от участия [Peers, 2007, p. 2]. Осенью 2012 г. министр внутренних дел

Соединенного Королевства Тереза Мэй выступила с заявлением, что Великобритания воспользуется прописанной в Лиссабонском договоре возможностью и выйдет из принятых ранее 130 законодательных инициатив в сфере юстиции и внутренних дел, чтобы избежать юрисдикции Суда ЕС [Theresa may tells ... 2012]. Законодательство, которое хотят отвергнуть консерваторы, относится к полицейскому сотрудничеству, борьбе с трансграничной преступностью и включает такие важные для поддержания безопасности проекты, как европейский ордер на арест, европейский ордер на расследования, европейская система регистрации преступлений, и многое другое. Под вопросом окажется участие Великобритании в таких структурах ЕС, как Европол и Евроюст. Возможный выход Великобритании из перечисленных проектов объективно снизит их эффективность в рамках всего Союза и приведет к еще большей фрагментации пространства. В то же время возможность отказа участвовать в уже принятом законодательстве в области полицейского и уголовного права со стороны Дании невелика. Более того, руководство страны намерено отказаться от части имеющихся исключений, в первую очередь в сфере юстиции и внутренних дел и обороны [Statsminister Helle ... 2011]. Ирландия также пока не заявляла о намерении выйти из существующих проектов в данной сфере.

В Лиссабонском договоре появились новые исключения, связанные с принятием Хартии фундаментальных прав Европейского союза. Великобритания и Польша добились для себя исключений из общих правил. На эти страны не будет распространяться юрисдикция Суда ЕС в данной области, а применение самой Хартии будет соотноситься с национальным законодательством и практикой [Consolidated versions, 2010, Protocol 30]. В процессе ратификации Лиссабонского договора Ирландия оградилась от действия тех положений Хартии фундаментальных прав и самого договора, которые влияют на защиту права на жизнь, защиту семьи и защиту прав в отношении образования, которые гарантирует Конституция Ирландии [Presidency conclusions ... 2009]. Позже Чехия также получила исключения из Хартии, аналогичные британским и польским [Protocol on the application ... 2009]. Таким образом, даже в такой принципиально важной для ЕС сфере, как права человека, можно наблюдать различия в обязательствах их соблюдения в зависимости от страны.

Государства, имеющие исключения из различных областей сотрудничества ЕС, соответственно имеют и другой набор обязательств в рамках данных сфер взаимодействия. Причем различие в правах и обязанностях является не разовым, а постоянно возрастающим, поскольку сотрудничество развивается, вызывая к жизни новые проекты. Результатом полученных государствами-членами исключений становится фрагментированное для них применение законодательства ЕС.

Исключения, имеющиеся у государств-членов в рамках ЭВС, оказывают серьезное влияние на их статус в объединении, особенно в условиях борьбы с финансово-экономическим и долговым кризисом. Страны ЕС, не входящие в зону евро, имеют статус «государства с изъятием», и к ним не применяется ряд мер, в первую очередь связанных с функционированием евро и работой ЕЦБ [Consolidated versions of the Treaty ... 2010, art. 139]. В целом макроэкономическую политику Европейского союза определяет Совет министров экономики и финансов (ЭКОФИН). Однако решения Совета ЭКОФИН следуют в русле решений, принимаемым Советом министров финансов Еврогруппы, в работе которого не принимают участия министры финансов стран, не перешедших на евро. Таким образом, влияние стран, сохранивших свою валюту, в процессе принятия решения в рамках Совета ЭКОФИН меньше, чем стран, использующих евро.

Усилия, предпринимаемые для выхода из кризиса, направлены на нивелирование существующей дихотомии между общей экономической и единой денежно-кредитной политиками в ЕС. Усиление интеграции в финансовой, бюджетной и экономической сферах в рамках еврозоны повлечет за собой изменение законодательства для всего Евросоюза и перераспределение полномочий в пользу наднационального центра. Таким образом, страны, не входящие в зону евро, попадают в ущемленное положение, не имея возможности оказывать одинаковое с ее участниками влияние на принимаемые решения и корректировать общее направление развития интеграционного процесса. В результате каждое государство, не перешедшее на евро, делает самостоятельный выбор: присоединиться к проектам, связанным с повышением эффективности экономического управления в еврозоне, или нет.

Теоретически все государства-члены, за исключением Великобритании и Дании, обязаны рано или поздно перейти на евро.

Однако часть из них не стремится форсировать этот процесс. Особое положение в рамках ЭВС занимает Швеция, которая не имеет прописанных в договоре исключений в отношении введения единой валюты. Однако шведское руководство не выполнило некоторые формальные требования, необходимые для перехода на евро, а в 2003 г. был проведен референдум по этому вопросу, который дал отрицательный результат. После проведения референдума Швеция остается вне зоны евро, мотивируя это желанием населения сохранить шведскую крону. И хотя во всех отчетах Комиссии о готовности стран к введению единой европейской валюты Швеция рассматривается как кандидат на вступление в зону евро наряду со странами, вступившими в ЕС в 2004 г., фактически страна пользуется такими же правами, как и государства, имеющие закрепленные в договорах исключения из третьей стадии ЭВС.

Как показывает практика, страны, имеющие желание перейти на евро в обозримой перспективе, принимают на себя дополнительные обязательства в соответствии с решениями в рамках еврозоны, а государства, намеревающиеся оставить национальные валюты, в основном не связывают себя такими обязательствами. Таким образом, текущий кризис спровоцировал не только обострение противоречий, заложенных в структуре ЭВС, но и резкое увеличение разницы в правах и обязанностях государств-членов при попытках нивелировать неравномерную структуру ЭВС.

В период с 2010 г. были приняты несколько программ, направленных на борьбу с долговым кризисом в зоне евро, улучшение макроэкономических показателей и на повышение экономической однородности государств – членов ЕС. Для оказания помощи странам ЕС с серьезными долговыми проблемами в 2010 г. были созданы два фонда¹: Европейский механизм финансовой стабилизации (*EFSM*) и Европейский инструмент финансовой стабильности (*EFSF*). *EFSM* был учрежден регламентом ЕС [Council Regulation, 2010], в нем участвуют все государства – члены ЕС, которые при необходимости могут обратиться туда за финансовой помощью. Второй фонд, *EFSF*, создан странами зоны евро для оказания помощи только внутри еврозоны [EFSF framework agreement, 2010]. В 2012 г. был создан новый более мощный и постоянно дейст-

¹ По юридическим соображениям было решено не использовать в официальных названиях термин «фонд».

вующий Европейский стабилизационный механизм (*ESM*), учрежденный специальным договором странами еврозоны [Treaty establishing the european stability mechanism... 2012], с внесением поправки в Договор о функционировании Европейского союза. Таким образом, возможности получения помощи в критической для национальных финансов ситуации у стран, входящих и не входящих в зону евро, серьезно различаются. Кроме того, страны, не входящие в зону евро, самостоятельно определяют степень своего участия в программах помощи государствам еврозоны. В частности, программы финансовой помощи Ирландии и Португалии шли по линиям обоих фондов и МВФ, а займы Греции предоставлялись только странами еврозоны и МВФ.

Для стабилизации макроэкономических показателей государств – членов ЕС были приняты несколько пакетов законодательных инициатив, которые также имеют различное применение к странам, входящим в зону евро и находящимся за ее пределами. В декабре 2011 г. вступил в силу так называемый Пакт шести (пять регламентов и одна директива) [Official journal... 2011]. Это законодательство усиливает контроль со стороны ЕС за размерами госдолга и дефицита госбюджета (60% ВВП и 3% ВВП соответственно), а также определяет порядок наложения санкций в случае нарушений. Законодательные акты были приняты через совместную процедуру принятия решений и применяются ко всем государствам – членам ЕС, однако для стран зоны евро прописаны специальные правила, в первую очередь связанные с наложением санкций. В 2013 г. вступили в силу еще два регламента, которые применяются только к государствам еврозоны [Official journal ... 2013]. В соответствии с ними, страны, использующие в качестве национальной валюты евро, должны согласовывать национальные бюджеты с Комиссией и Еврогруппой. Таким образом, очевидно очередное перераспределение полномочий в пользу наднациональных структур, с одной стороны, и увеличение различий в правах и обязанностях государств-членов, входящих в зону евро и остающихся за ее пределами, – с другой.

Для предотвращения последующих банковских кризисов в 2012 г. Комиссия выступила с предложением создать в ЕС Банковский союз и передать ЕЦБ функции основного регулятора. Страны, имеющие оговоренные исключения, – Великобритания и Дания, а вместе с ними и Швеция, в целом занимают негативную

позицию по этой проблеме. Так, Соединенное Королевство уже однозначно высказалось против своего участия в Банковском союзе, хотя британский премьер-министр Дэвид Кэмерон поддержал саму идею для стран зоны евро [Фох, 2012]. Не собирается присоединяться к Банковскому союзу и Швеция, Дания занимает осторожную позицию, но пока не заявляла о желании в нем участвовать. Проект создания Банковского союза находится в начальной стадии реализации, и пока не очень понятно, например, по каким правилам будет осуществляться деятельность банков государств, не участвующих в нем, на территории тех государств, которые войдут в Союз.

Иногда новые проекты развития интеграции в ЕС встречают жесткое противодействие со стороны части государств-членов, и в то же время они не укладываются в рамки уже существующих исключений. В таком случае имеются две возможности обойти несогласные государства и реализовать проект: применить продвинутое сотрудничество или реализовать соглашение на межправительственном уровне вне существующих рамок.

Проекты, реализуемые на межправительственном уровне

За время развития Европейского союза несколько важных для интеграции проектов были первоначально реализованы вне институциональных рамок ЕС на межправительственном уровне. К таким проектам можно отнести Европейскую валютную систему до 1987 г., Шенгенское сотрудничество до 1999 г., Прюмский договор. Законодательство, принятое в рамках этих инициатив, со временем было инкорпорировано в право ЕС посредством включения сотрудничества в основополагающие договоры.

В целом ЕС старается избегать создания параллельных общему интеграционному процессу проектов, однако в настоящее время в рамках ЭВС вновь принято законодательство на межправительственном уровне. В дополнение к Пакту шести по инициативе Германии государства – члены ЕС решили еще более ужесточить меры по соблюдению показателей госдолга и дефицита госбюджета. Первоначально предлагалось внести соответствующие изменения в Лиссабонский договор, но Великобритания пригрозила наложить вето на пересмотр Договора. В результате было решено пойти по пути подписания межправительственного соглашения, использующего институты Союза. В марте 2012 г. Договор о стабильности,

координации и управлении (Бюджетный пакт) подписали 25 государств – все 17 входящих в зону евро и восемь, сохраняющих национальные валюты [Treaty of stability coordination and governance, 2012]. К соглашению не присоединились Великобритания и Чехия.

Договор о стабильности, координации и управлении предусматривает внесение изменений в национальное право подписавших его государств, причем «желательно на конституционном уровне». Участники договора должны принять положения, запрещающие превышать структурный дефицит госбюджетов более чем на 0,5% ВВП, а также прописать автоматический запуск механизма коррекции в случае его превышения. Европейский суд имеет полномочия отслеживать исполнение соглашения участниками договора и, в случае некорректной имплементации или ее отсутствия, может наложить финансовые санкции на нарушителя. Причем если санкции будут наложены на члена зоны евро, то средства пойдут в Европейский стабилизационный механизм, а если нарушителем будет государство, не входящее в еврозону, то средства пойдут в бюджет ЕС. Кроме того, Бюджетный пакт рассматривается как часть экономического управления в зоне евро (договор предусматривает проведение саммитов Еврогруппы как минимум два раза в год), и реализация его положений направлена на усиление экономического сотрудничества. Договор вступил в силу 1 января 2013 г., после того, как его ратифицировали 16 из подписавших государств, из них 12 – члены Еврозоны. Следовательно, в 2014 г. Комиссия и Суд будут отслеживать имплементацию положений Договора в национальные законодательные системы. Комиссия и Совет предполагают в течение пяти лет предпринять необходимые шаги для инкорпорирования положений договора в право Европейского союза [Fiscal compact enters into force, 2012].

Формат и содержание Договора о стабильности, координации и управлении позволяет сделать несколько выводов. Во-первых, его вступление в силу еще больше увеличивает различия в правах и обязанностях государств – членов ЕС, подписавших и не подписавших, ратифицировавших и проведших имплементацию положений. Во-вторых, договор усиливает позиции Еврогруппы как полноценного института ЕС. По Лиссабонскому договору встречи министров стран зоны евро носили неформальный характер и собирались по необходимости [Consolidated Version... 2010, prtl. 14].

Если положения договора будут инкорпорированы в право ЕС, как то предполагают Комиссия и Совет, то статус Еврогруппы заметно повысится, ее решения приобретут еще большее значение, и, как следствие, влияние стран, не входящих в зону евро, будет снижено, в том числе и на процесс формирования общей экономической политики ЕС. В-третьих, желание включить положения договора в институциональные рамки ЕС отвечает сложившейся практике, когда значимый проект принимается на межправительственном уровне и начинает функционировать, давая возможность участникам скорректировать его недостатки, а не участвующим государствам оценить его привлекательность. Если противники проекта все же не выражают готовность присоединиться к нему, то при инкорпорировании законодательства в право ЕС им, как правило, предоставляются исключения. В данном случае можно с высокой долей вероятности говорить о том, что в случае включения положений договора в законодательную базу Евросоюза Великобритания захочет получить исключения из новых правил.

Продвинутое сотрудничество

Особое значение в постлиссабонский период приобретает применение продвинутого сотрудничества (*enhanced cooperation*), которое предполагает неравномерное продвижение вперед интеграционного процесса, когда ограниченной группе государств-членов можно развивать какое-либо направление сотрудничества без участия остальных стран ЕС. За счет применения продвинутого сотрудничества, с одной стороны, может быть сохранена динамика развития интеграционного процесса в случае, когда общего решения по предлагаемому проекту не представляется найти возможным, а с другой стороны, из-за различного вовлечения государств-членов в интеграционные проекты правовая и политическая структуры станут более сложными и фрагментированными.

Положения о продвинутом сотрудничестве появились в Амстердамском договоре как реакция на предстоящее расширение ЕС [Weatherill, 1999, p. 21] и потенциальные сложности в одновременном достижении поставленных целей всеми государствами-членами.

В Лиссабонском договоре обозначена основная задача продвинутого сотрудничества – «служить продвижению целей Союза

и усиливать процесс интеграции» – и заданы рамки его применения. Продвинутое сотрудничество может использоваться только в качестве последнего средства, когда цели Союза не могут быть достигнуты всеми государствами ЕС. Оно не может применяться в областях исключительной компетенции Союза, должно быть открыто для всех государств-членов, минимальное число участников данных проектов определено в девять государств и не зависит от численности Союза в целом. В обсуждении мероприятий в рамках действующего продвинутого сотрудничества могут принимать участие все государства – члены ЕС, но в принятии решений – только его участники. Решения, принимаемые в рамках продвинутого сотрудничества, не являются частью *acquis communautaire*, поэтому не обязательны для выполнения странами – кандидатами на вступление в ЕС [Consolidated version ... 2010, art. 20]. В Договоре о функционировании ЕС (ДФЕС) прописаны дополнительные условия применения продвинутого сотрудничества и две процедуры его запуска – для ОВПБ и для всех остальных областей, за исключением тех, которые относятся к исключительной компетенции Союза, и роль институтов ЕС в его реализации. Следует отметить, что если Совет участвует в принятии законодательства в рамках продвинутого сотрудничества в ограниченном составе, то Комиссия и Парламент работают как обычно. Согласно положениям договора, продвинутое сотрудничество не должно подрывать функционирование Единого внутреннего рынка, экономическое и социальное сплочение в ЕС, создавать барьеры в торговле и нарушать правила конкуренции внутри Союза [Consolidated version... 2010, arts. 326–334]. Данные ограничения в теории сильно сужают возможности использования продвинутого сотрудничества, однако практика применения часто зависит от конкретных условий и решений.

В рамках Общей внешней политики и политики безопасности продвинутое сотрудничество было введено позже, чем в других областях. Однако по Лиссабонскому договору ОВПБ / ЕПБО имеет наименьшие ограничения для создания таких продвинутых проектов. При запуске продвинутого сотрудничества в данной сфере применяется особая процедура, в которой главная роль отводится Совету, а участие Комиссии и Парламента минимально [Consolidated Version... 2010, art. 329.2]. В области безопасности и обороны появился аналог продвинутого сотрудничества – посто-

янное структурированное сотрудничество, учредить которое значительно проще [Consolidated Version... 2010, arts. 42.6, 46].

В Лиссабонском договоре добавлены также новые правила, ускоряющие применения продвинутого сотрудничества в случае наложения вето на предложения, относящиеся к взаимодействию по уголовным вопросам, полицейскому сотрудничеству и к учреждению поста Европейского прокурора через применение механизма «экстренного торможения» [Consolidated version, 2010, arts. 82.3, 83.3, 86.1, 87.3].

Более десяти лет после вступления в силу Амстердамского договора продвинутое сотрудничество в ЕС не применялось. Первый проект продвинутого сотрудничества был реализован в сфере внутренних дел и юстиции. В 2008 г. министры внутренних дел государств – членов ЕС не смогли согласовать позиции в отношении регламента о минимальных стандартах процедуры разводов супругов из разных стран ЕС. Предложения Комиссии, требующие единогласия в Совете, были заблокированы Швецией. Тогда восемь государств – членов ЕС – Люксембург, Австрия, Испания, Италия, Греция, Словения, Венгрия и Румыния – подали запрос в Комиссию на предмет учреждения продвинутого сотрудничества по проекту несостоявшегося регламента. Позже к этим странам присоединились Франция и Болгария, а Греция вышла из проекта. После почти двухлетнего ожидания, вступления в силу Лиссабонского договора в декабре 2009 г. и смены состава Комиссии в начале 2010 г. запрос был наконец отправлен на голосование в Совет. В этот период к проекту присоединились еще пять государств – Германия, Бельгия, Латвия, Мальта и Португалия. В июне 2010 г. Парламент дал свое согласие, а в июле Совет согласовал его авторизацию. Таким образом, было учреждено продвинутое сотрудничество, которое разрешает гражданам ЕС, состоящим в межнациональном браке, выбрать, какой из национальных законов применять при разводе [Council regulation, 2010]. Первоначально в проекте участвовали 14 государств-членов, но летом 2012 г. к нему присоединилась Литва, увеличив число участников до 15.

Очевидно, что реализация данного продвинутого проекта, тем более в такой узкой, но важной для граждан ЕС сфере, как межнациональные разводы, не приведет к немедленной фрагментации правового пространства ЕС [Peers, 2010, p. 355]. Этот проект не несет политического подтекста, а представляет собой решение

технической проблемы, которая возникла из-за невозможности совместить морально-этические принципы и сложившиеся в данной области правила у всех государств – членов ЕС. Учрежденное продвинутое сотрудничество о правилах развода интернациональных супружеских пар не наносит видимого ущерба целям и самому процессу интеграции, более того, разрешился один из застарелых споров между государствами-членами. Конечно, участие в проекте лишь половины государств-членов серьезно ограничивает эффективность его применения. С другой стороны, стало очевидно, что прописанный в Договоре механизм запуска продвинутого сотрудничества вполне реализуем при наличии политической воли всех участников процесса. Присоединение Литвы к уже действующему проекту работает на позитивное восприятие продвинутого сотрудничества в целом.

Второй случай введения продвинутого сотрудничества представляется более неоднозначным. Создание единой системы регистрации и защиты патентов на уровне ЕС не вызывало разногласий у государств-членов, поскольку все были заинтересованы в охране интеллектуальной собственности. Предметом споров стали методы реализации данной системы, а именно языки регистрации патентов. Большинство государств поддерживали «трилингвистический» режим, когда патент равноценно может быть зарегистрирован на одном из трех языков – английском, немецком или французском. Однако Испания и Италия потребовали сократить количество языков регистрации до одного – английского – или, наоборот, расширить до пяти, включив итальянский и испанский. Позиция государств была связана с желанием защитить национальных владельцев патентов, поскольку расходы на перевод очень велики, хотелось бы их избежать. В результате государства-члены не смогли прийти к общему решению, и группа государств в декабре 2010 г. предложила организовать продвинутое сотрудничество. После положительного заключения Комиссии в марте 2011 г. Парламент дал свое согласие, и Совет авторизовал продвинутое сотрудничество. Испания и Италия обратились в Суд ЕС с запросом о правомочности учреждения данного продвинутого сотрудничества, которое, по их мнению, подрывает правила функционирования Единого внутреннего рынка, однако Суд не поддержал данный запрос [Kingdom of Spain and Italian republic ... 2011]. Таким образом, несмотря на возражения, в конце 2012 г. продвинутое сотрудничество,

вводящее систему регистрации патентов на уровне ЕС, было запущено [Council regulation, 2012]. Реализация продвинутого сотрудничества в области регистрации патентов продемонстрировала опасность применения данного механизма, когда государства, не вошедшие в проект, оспаривали не цели, а форму будущей системы. [Fabbrini, 2012, p. 16]. Более того, само использование продвинутого сотрудничества в данном случае представляется не совсем оправданным, так как потенциально при наличии общей цели компромисс мог бы быть достижим.

В настоящее время в различных стадиях рассмотрения находятся еще два проекта, которые ряд государств и Комиссия хотят оформить через продвинутое сотрудничество.

В сентябре 2011 г. Комиссия выступила с предложением ввести на всей территории Европейского союза налог на транзакции. Собранные средства предлагалось включить в доходную часть бюджета ЕС. Как и следовало ожидать, несколько государств, в первую очередь Великобритания и Швеция, заблокировали предложение Комиссии, обосновав это опасениями оттока капитала. Британия посчитала также, что введение этого налога окажет негативное влияние на операции в Сити, а Швеция сослалась на собственный малоуспешный опыт введения налога на транзакции. Согласовать введение данного налога на уровне ЕС не представлялось возможным. В феврале 2012 г. группа из девяти стран обратилась к председательствующей Дании с письмом, в котором просила ускорить процесс запуска налога на транзакции через продвинутое сотрудничество. В январе 2013 г. Совет принял решение об авторизации продвинутого сотрудничества [Council decision, 2013], которое собираются учредить 11 государств ЕС – Франция, Германия, Австрия, Бельгия, Греция, Испания, Италия, Португалия, Словения, Словакия и Эстония. Однако в апреле 2013 г. Великобритания обратилась в Суд ЕС с запросом о том, что это решение нарушает ряд положений основополагающего договора ЕС [United Kingdom of Great Britain ... 2013]. Осенью 2013 г. был опубликован доклад юридической службы Совета, в котором введение налога на транзакции было признано противоречащим базовым договорам ЕС и выходящим за рамки юрисдикции Союза [Opinion of the legal service... 2013]. Комиссия тем не менее намерена продолжать процесс запуска продвинутого сотрудничества и в настоящее время проводит консультации по предложенному ею проекту директивы. Уч-

реждение налога на транзакции вызывает много вопросов, поскольку, согласно положениям Лиссабонского договора, продвинутое сотрудничество не должно нарушать правила свободной конкуренции¹ в рамках Единого внутреннего рынка. Великобритания обоснованно опасается, что введение налога продвинутой группой будет иметь экстратерриториальный эффект, так как налог будет взиматься даже если только одна из сторон зарегистрирована на территории государства, входящего в проект. Если налог будет принят, то, по предложению Комиссии, средства, собранные за счет него, могут заменить в бюджете ЕС отчисления от ВВП государств, участвующих в продвинутом сотрудничестве.

Второй проект продвинутого сотрудничества, находящийся в процессе рассмотрения, связан с учреждением Европейской прокуратуры. Основная задача этого органа – борьба с финансовым мошенничеством, затрагивающим бюджет ЕС, чем в настоящее время не очень эффективно занимаются национальные правоохранительные органы. Возможность создания Европейской прокуратуры через механизм продвинутого сотрудничества была прописана в Лиссабонском договоре [Consolidated Version ... 2010, art. 86]. В июле 2013 г. Комиссия выступила с предложением создать Европейскую прокуратуру [Proposal... 2013], но в октябре 14 национальных парламентов дали негативное заключение на это предложение, а 11 из них пришли к заключению, что законопроект нарушает принцип субсидиарности. В результате у Комиссии существует реальный шанс реализовать свой проект через механизм продвинутого сотрудничества. Такое предложение сейчас находится в стадии подготовки [Every euro counts ... 2013]. Очевидно, что упомянутые государства (Кипр, Чехия, Венгрия, Ирландия, Мальта, Нидерланды, Румыния, Словения, Франция и Великобритания) вряд ли поддержат предложение Комиссии по учреждению Европейской прокуратуры через продвинутое сотрудничество, однако для реализации проекта нужна поддержка всего лишь девяти из оставшихся стран. Главная проблема такого способа создания Европрокуратуры заключается в том, что эффективность данного органа напрямую зависит от распространения ее полномочий на все государства – члены ЕС. По иронии, именно такую позицию

¹ Введение налога на транзакции теоретически может способствовать оттоку капитала в те страны, где его нет.

выразили в процессе обсуждения первоначальной инициативы Комиссии парламенты Германии и Великобритании [Franssen, 2013].

Отход от единообразного продвижения государствами-членами по пути интеграции, закрепленный в основополагающих договорах ЕС, меняет внутреннюю структуру Союза. Она становится более сложной в управлении, государства получают различные права и обязанности в новых и развивающихся проектах. В постлиссабонский период трансформация внутренней структуры ЕС происходит особенно быстро, а развитие проектов продвинутого сотрудничества и применение исключений, имеющихся у отдельных государств, ведут к увеличению фрагментации внутреннего пространства Евросоюза.

Существующая система исключений не предполагает, что они могут стать обычной практикой, наоборот, их предоставление рассматривается как особый случай, предоставленный в результате специально проведенных переговоров. Обычно исключения фиксируются в основополагающих договорах и даются отдельным странам. Полученные государством исключения во многом определяют формат его участия в конкретных направлениях сотрудничества, но в целом наличие исключений не слишком влияет на развитие интеграционного процесса, снижая, однако, его общую эффективность и усиливая фрагментацию. Продвинутое сотрудничество имеет принципиально другую природу. В постлиссабонский период его применение становится обычной практикой реализации интеграционных проектов в случае недостижимости общего для всех государств-членов решения. Во-первых, снята табу на его применение и есть политическая воля к его реализации. Во-вторых, есть прописанный механизм применения, не требующий специальных межправительственных и межинституциональных переговоров, а следующий стандартной и уже опробованной процедуре. В рамках продвинутого сотрудничества эффективность взаимодействия теоретически должна быть достаточно высокой, поскольку в него входят лишь страны, заинтересованные в продвижении конкретного направления взаимодействия. Однако применение продвинутого сотрудничества требует определенной осторожности, поскольку оно не только усиливает фраг-

ментацию политического и правового пространств ЕС, но и потенциально содержит угрозу создания двух продвинутых групп в одной области взаимодействия с противоположными целями. Более того, учитывая все прописанные ограничения, использование продвинутого сотрудничества должно применяться только в тех областях, где можно сформулировать общие для всех государств-членов цели без ущерба для развития интеграции в целом. Однако уже существующая практика демонстрирует нарушение этого принципа, когда за бортом проекта оказываются государства, его цели.

Изменение структуры ЕС на базе положений Лиссабонского договора и интенсификация интеграционных процессов, происходящая в настоящее время, ведут к серьезной трансформации принципов функционирования Европейского союза в целом, когда неодинаковые права и обязанности государств-членов стали нормой. Возрастающее использование исключений и продвинутого сотрудничества, принятие законодательства, имеющего неравное для всех государств-членов применение, несомненно, приведут к усилению фрагментации политического и правового пространств ЕС. На этом фоне особенно актуальной становится проблема сохранения внутренней сплоченности группировки.

Литература

- Бабынина Л.О.* Гибкая интеграция в Европейском союзе: теория и практика применения. – М.: URSS, 2012. – 304 с.
- Потемкина О.Ю.* Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского союза. – М.: Гриф и К, 2011. – 368 с.
- Транснациональное политическое пространство: явление и практика / Под ред. Стрежневой М.В. – М.: Весь мир, 2011. – 370 с.
- Carrera S., Geyer F.* The reform treaty and justice and Home Affairs. Implications for the common Area of Freedom, Security and Justice / The Centre for European Policy Studies. – Brussels, 2007. – N 141, 17 August. – 12 p. – Mode of access: <http://ceps.eu/book/reform-treaty-justice-and-home-affairs-implications-common-area-freedom-security-and-justice> (Дата посещения: 09.02.2014.)
- Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union // Official journal of the European Union. – 2008. – 9 May. – 153 p. – Mode of access: – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:en:PDF> (Дата посещения: 09.02.2014.)

- Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union // Official journal of the European Union. – 2010. – 30 March. – 154 p. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:en:PDF> (Дата посещения: 09.02.2014.)
- Council decision of 22 January 2013 authorising enhanced cooperation in the area of financial transaction tax (2013/52/EU) // Official journal of the European Union. – 2013. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:022:0011:0012:EN:PDF> (Дата посещения: 09.02.2014.)
- Council regulation (EU) No 1259/2010 of 20 December 2010 implementing enhanced cooperation in the area of the law applicable to divorce and legal separation // Official journal of the European Union. – 2010. – 29 December. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:343:0010:0016:en:PDF> (Дата посещения: 09.02.2014.)
- Council regulation (EU) No 407/2010 of 11 May 2010 establishing a European financial stabilization mechanism // Official journal of the European Union. – 2010. – 11 May. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:118:0001:0001:EN:PDF> (Дата посещения: 09.02.2014.)
- Council regulation (EU) No 1260/2012 of 17 December 2012 implementing enhanced cooperation in the area of the creation of unitary patent protection with regard to the applicable translation arrangements // Official journal of the European Union. – 2012. – 17 December. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:361:0089:0092:en:PDF> (Дата посещения: 09.02.2014.)
- European financial stability facility («EFSF») framework agreement (as amended with effect from the Effective Date of the Amendments). Consolidated version / European financial stability facility. – Mode of access: http://www.efsf.europa.eu/attachments/20111019_efs_f_framework_agreement_en.pdf (Дата посещения: 09.02.2014.)
- Every euro counts – frequently asked questions on the European public prosecutor's office. (МЕМО/13/693) / European commission. 2013. – 17 July. – Mode of access: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-693_en.htm (Дата посещения: 09.02.2014.)
- Fabbrini F.* The enhanced cooperation procedure: A study in multispeed Integration / Centro Studi sul Federalismo. – Moncalieri, 2012. – 20 p.
- Financial transaction tax: Council agrees to enhanced cooperation / Council of the European Union. – Brussels, 2013. – 22 January. – Mode of access: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/134949.pdf (Дата посещения: 09.02.2014.)
- Fiscal compact enters into force / Council of the European Union. – Brussels, 2012. – 21 December. – Mode of access: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/134543.pdf (Дата посещения: 09.02.2014.)
- Fox B.* Cameron: eurozone integration means new EU settlement for UK // Euobserver. – 2012. – 19 October. – Mode of access: <http://euobserver.com/political/117936> (Дата посещения: 09.02.2014.)
- Franssen V.* National parliaments issues yellow card against the Europe public prosecutor's Office / European law blog. News and comments on EU law. – 2013. –

- 4 November. – Mode of access: <http://europeanlawblog.eu/?p=2025> (Дата посещения: 09.02.2014.)
- Kingdom of Spain and Italian Republic v Council of the European Union. (Case C-274/11) / InfoCuria – Case-law of the Court of Justice. – Luxembourg, 2011. – Mode of access: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-274/11>
- Kuipers J.J. The law applicable to divorce as a test ground for enhanced cooperation // European law journal. – 2012. – N 18. – P. 201–229.
- Official journal of the European Union. – English ed. – Luxembourg, 2011. – 23 November. – 52 p. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:FULL:EN:PDF> (Дата посещения: 09.02.2014.)
- Official Journal of the European Union. – English ed. – Luxembourg, 2013. – 27 May. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:140:FULL:EN:PDF> (Дата посещения: 09.02.2014.)
- Opinion of the legal service. interinstitutional file: 2013/0045 (CNS) / Council of the European Union. – Brussels, 2013. – 6 September. – Mode of access: <http://daskapital.nl/images/other/RvE-transactietaks-oordeel.pdf> (Дата посещения: 09.02.2014.)
- Peers S. Divorce, european style: The first authorization of enhanced Cooperation // European law review. – Cambridge, 2010. – N 6. – P. 339–358.
- Peers S. EU reform treaty: Analysis 1: Version 3. JHA provisions // Statewatch analysis. – L., 2007. – 22 October. – Mode of access: <http://www.statewatch.org/news/2007/aug/eu-reform-treaty-jha-analysis-1.pdf> (Дата посещения: 09.02.2014.)
- Peers S. Mission accomplished? EU justice and home affairs law after the Treaty of Lisbon // Common market studies review. – Malden MA, 2011. – N 48. – P. 661–693.
- Presidency conclusions. 18–19 June 2009 / European Council. – Brussels, 2009. – N 11225/09, 19 June. – 28 p. – Mode of access: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-09-2_en.htm?locale=en (Дата посещения: 09.02.2014.)
- Proposal for a Council regulation on the establishment of the European public prosecutor's office. – Brussels, 2013. – 63 p. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0534:FIN:EN:PDF> (Дата посещения: 09.02.2014.)
- Protocol on the application of the charter of fundamental rights of the European Union to the Czech Republic: Presidency conclusions. 29–30 October 2009 // Council of the European Union. – Brussels, 2009. – N 15265/09, 1 December. – 25 p. – P. 14. – Mode of access: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/110889.pdf (Дата посещения: 09.02.2014.)
- Statsminister Helle Thorning-Schmidts tale ved Folketingets åbning tirsdag den 4. oktober 2011 / Statsministeriet. – 2011. – 4 Oktober. – Mode of access: http://www.stm.dk/_p_13517.html (Дата посещения: 09.02.2014.)
- Theresa May tells MPs UK government wants EU law opt-out // BBC News. – L., 2012. – 15 October. – Mode of access: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-19944072> (Дата посещения: 09.02.2014.)
- Treaty establishing the European stability mechanism between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Republic of Estonia and others, 2012 // European Council. – Brussels, 2012. – 62 p. – Mode of access: <http://www.european-council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.pdf> (Дата посещения: 09.02.2014.)

Treaty on European Union, 1992 // Official journal of European Union. – 1992. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001> (Дата посещения: 09.02.2014.)

Treaty on stability, coordination and governance in the economic and monetary union between the Kingdom of Belgium, the Republic of Bulgaria, the Kingdom of Denmark and others. – 2012. – Mode of access: http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf (Дата посещения: 09.02.2014.)

United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v Council of the European Union. (Case C-209/13) // InfoCuria – Case-law of the Court of Justice. – Luxembourg, 2013. – 18 April. – Mode of access: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=137910&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=enhanced%2Bcooperation&doclang=EN&cid=27172#ctx1> (Дата посещения: 09.02.2014.)

Weatherill S. If I'd wanted you to understand I would have explained it Better: What is the purpose of the provisions on closer co-operation introduced by the Treaty of Amsterdam? // Legal issues of the Amsterdam treaty / Ed. by D. O'Keeffe, P. Twomey. – Oxford; Portland, 1999. – 425 p. – P. 21–40.