

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК**

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe@ieras.ru
WWW.INSTITUTE OF EUROPE.RU



**INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES**

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe-ins@mail.ru
WWW.INSTITUTE OF EUROPE.RU

Аналитическая записка №3, 2020 (№186)¹

Европейский союз в поисках идеальной системы управления

Ольга Юрьевна Потемкина

доктор политических наук, главный научный сотрудник, руководитель Отдела исследований европейской интеграции ИЕ РАН

***Аннотация.** Аналитическая записка приурочена к началу подготовки Конференции о будущем Европы, которая призвана стать платформой для объединения мнений институтов ЕС и государств-членов, а самое главное, обеспечить прямое участие граждан ЕС в обсуждении приоритетных задач Евросоюза на среднесрочную перспективу. Автор анализирует позиции Европарламента, Комиссии и Совета ЕС, представленные накануне меж-институциональных переговоров, и делает вывод о значительных расхождениях в представлениях институтов ЕС об организации Конференции, что, несомненно, затруднит разработку и принятие совместной Декларации. Главный камень преткновения – изменение Договора о ЕС для проведения институциональной реформы, на этом настаивает Европарламент, в то время как Совет ЕС не высказывает никакого энтузиазма по данному поводу.*

***Ключевые слова:** Конференция о будущем Европы, хорватский документ, Комиссия ЕС, Совет ЕС, Европарламент, изменение договора, институциональная реформа, вовлечение граждан ЕС.*

Конференция о будущем Европы стартует 9 мая 2020 года. Она продлится два года и завершится в период председательства Франции в Совете ЕС. Каких результатов стоит

¹ DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics32020>

ожидать гражданам Евросоюза? Как будет проходить Конференция, кто станет ее участником? Какие реформы предстоит провести ЕС?

Дебаты о будущем Европы то затухали, то возобновлялись на протяжении последних нескольких лет. В 2017 году, после президентских выборов во Франции и Германии, появились ожидания новой серии предложений по реформам в Евросоюзе. На этом фоне Комиссия ЕС во главе с Жаном-Клодом Юнкером в марте 2017 года опубликовала «Белую книгу о будущем Европы», где были представлены пять различных сценариев развития ЕС после брекзита. Вместо того, чтобы навязывать мнение Комиссии, которое логично предполагало бы углубление интеграции в различных областях, Юнкер выложил на стол пять сценариев, от «ничего, кроме единого рынка» до «делать вместе еще больше». Предложение о созыве Конференции по вопросу о будущем Европы стало ключевым шагом в направлении предстоящих Евросоюзу перемен.

В марте 2019 года с идеей о проведении Конференции выступил президент Франции Эммануэль Макрон, он предложил улучшить демократический процесс принятия решений в ЕС, а для этого – теснее увязывать приоритеты Союза с ожиданиями его граждан. «Конференция должна предложить все необходимые изменения в нашем политическом проекте, без каких-либо табу, вплоть до пересмотра Договора»², заявил Макрон.

Вскоре французского президента поддержала номинированный председатель Комиссии, заверив в своей политической программе, что в ходе Конференции будут изучены параметры институциональной реформы, в том числе: усовершенствована система выбора Председателя Еврокомиссии по принципу *Spitzenkandidat* (ведущего кандидата), составлены транснациональные списки депутатов Европарламента и реформирован процесс принятия решений в Совете. Урсула фон дер Ляйен обещала даже, что готова рассмотреть вопрос об изменении действующего Договора о Европейском союзе, если результаты Конференции потребуют такого шага.

Перспектива изменения Договора, однако, не воодушевила глав государств и правительств ЕС, о чем свидетельствовали их выступления перед депутатами Европарламента в 2018-2019 годах. 26 ноября 2019 года Германия и Франция представили свой план реформирования ЕС, предложив привлечь к его реализации институты ЕС, экспертов и представителей гражданского общества. В ходе саммита ЕС в декабре 2019 года выяснилось, что у государств-членов нет согласованной позиции по поводу организации и проведения Конференции, поэтому Европейский совет поручил Хорватии, будущей стране - Председателю Совета ЕС, поработать над определением позиции Совета по содержанию, сфере охвата, составу и функционированию Конференции.

Главы государств и правительств согласились, что Конференция должна в приоритетном порядке сосредоточиться на развитии политики ЕС в среднесрочной и

² Commission to Parliament: Let's calm down on EU makeover. Politico, 20.01.2020. URL: <https://www.politico.eu/article/european-commission-to-parliament-lets-calm-down-on-eu-makeover-ursula-von-der-leyen-emmanuel-macron/> (дата обращения: 13 февраля 2020 г.)

долгосрочной перспективах на основе принятой в июле 2019 года Стратегической повестки дня на 2019-2024 годы с опорой на итоги гражданского диалога, который продолжался на протяжении последних двух лет. Европейский Совет в заключениях саммита воззвал к общей ответственности институтов ЕС и государств-членов за результаты Конференции, в которой им предстоит участвовать, соблюдая меж-институциональный баланс полномочий и выполняя роли, предписанные Договором. В начале 2020 года институты ЕС приступили к выполнению задач, возложенных на них декабрьским саммитом.

Европейский парламент

Европейский парламент первым из институтов ЕС выступил с идеями об организации Конференции. 15 января 2020 года евродепутаты определились со своей позицией по предстоящим переговорам с Европейской комиссией и Советом ЕС, заявив о твердом намерении сыграть ведущую роль в организации и проведении Конференции по будущему Европы. В ходе пленарных дебатов представители проевропейских политических групп настаивали на изменении подхода по сравнению с предыдущими мероприятиями, вовлечения граждан в будущие дискуссии, а также отказа от заблаговременного определения целей, которые должны быть достигнуты с точки зрения политического выбора или рекомендуемой институциональной реформы. Итоги конференции «не должны быть predetermined»³, подчеркнул председатель Европарламента Давид Сассоли.

16 января 2020 года Конференция председателей политических групп (КП) Европейского парламента приняла решение о составе исполнительного координационного комитета Конференции по будущему Европы – органа, который, по мнению парламента, должен отвечать за руководство его повседневной работой. Комитет, как решили депутаты, должен состоять из пяти членов: трех депутатов Европарламента от Европейской народной партии (ЕНП), Прогрессивного альянса социалистов и демократов (С&Д) и Обновляя Европу (по одному от каждой группы) и по одному представителю Совета ЕС и Европейской комиссии. Понятно, что подобная конфигурация не устроила группу Зелёные – Европейский свободный альянс (Зелёные – ЕСА), представители которой, как и группа Европейские объединённые левые/Левозелёные Севера (ЕОЛ/ЛЗС), были недовольны тем, что их фактически исключили из работы по подготовке Конференции.

Выбор главного действующего лица Конференции, которому предстоит руководить ее работой, пока остался не ясен и будет обсуждаться в ходе меж-институциональных переговоров. Самым перспективным кандидатом, де-факто Председателем Конференции, сегодня считается опытный политик бельгийский либерал Ги Верхофштадт. Его уже назначила группа «Обновленная Европа», которая собирается

³ European Parliament's position on the Conference on the Future of Europe: statement by David Sassoli, EP President followed by the MEPs debate. 15.02.2020. URL: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/european-parliaments-position-on-the-conference-on-the-future-of-europe-meps-debate-1st-part_I182655-V_v (дата обращения: 13 февраля 2020 г.)

взять на себя координирующую роль в проведении конференции, хотя столь важное назначение предстоит согласовать с государствами-членами и Комиссией.

Европейская народная партия будет работать конкретно над концепцией Конференции и над тем, как сделать Европу более демократичной, и собирается активно участвовать в Конференции, чтобы оказать влияние на ход предстоящей институциональной реформы. Группа намеревается выдвинуть на пост Председателя Конференции своего лидера Манфреда Вебера, который ожидает, что предстоящее десятилетие должно стать «укреплением европейской демократии»⁴. Вебер подчеркнул заинтересованность своей группы в сохранении принципа обязательного выдвижения ведущего кандидата (*Spitzenkandidat*) на пост Председателя Комиссии после следующих выборов в Европарламент. Напомним, однако, что в феврале 2018 года ЕНП проявила максимум усилий, чтобы склонить большинство членов парламента против такой инициативы, за что была подвергнута критике со стороны президента Франции Эммануэля Макрона.

Группа Социалистов и демократов, которая будет заниматься вопросами вовлечения граждан в обсуждение, пока еще не решила, кто будет ее представлять. В то же время обсуждается предложение об участии женщин в работе комитета.

Сопредседатель группы ЕОЛ/ЛЗС Манон Обри заявила, что конференция должна отреагировать на «огромное желание перемен», выраженное, в частности, гражданами Франции, которые выступают против правительственной пенсионной реформы. «Наш Союз не может довольствоваться косметической подтяжкой лица, необходимо переосмыслить всю архитектуру»⁵, уверяет Обри, для чего, по мнению зеленых, необходима «углубленная» реформа договоров.

В то же время группы Идентичность и демократия (ИД) и Европейские консерваторы и реформисты (ЕКР) не разделяют мнения проевропейских политических семей и представили альтернативный проект резолюции. Конференция была бы полезна, если бы позволила Европе «критически оценить ошибки, допущенные в борьбе с экономическим и миграционным кризисами»⁶, считает Марко Дзанни, лидер ИД. Он убежден, что действия лидеров Евросоюза только ослабили Европу и «привели к обнищанию граждан». ИД стоит твердо на анти-федералистских позициях и будет проводить свою линию в ходе Конференции.

От имени ЕКР Рышард Легутко осудил «тиранию большинства», имея в виду политические семьи, поддержавшие резолюцию Европарламента. Лидер европейских

⁴ European Parliament's position on the Conference on the Future of Europe: statement by David SASSOLI, EP President followed by the MEPs debate. Weber, Manfred (EPP, DE). 15.02.2020. URL: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/european-parliaments-position-on-the-conference-on-the-future-of-europe-meps-debate-1st-part_I182655-V_v (дата обращения: 13 февраля 2020 г.)

⁵ European Parliament's position on the Conference on the Future of Europe: statement by David SASSOLI, EP President followed by the MEPs debate. Aubry, Manon (GUE/NGL, FR). 15.02.2020. URL: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/european-parliaments-position-on-the-conference-on-the-future-of-europe-meps-debate-1st-part_I182655-V_v (дата обращения: 13 февраля 2020 г.)

⁶ European Parliament's position on the Conference on the Future of Europe: statement by David SASSOLI, EP President followed by the MEPs debate. . Zanni, Marco (ID, IT). 15.02.2020. URL: https://multimedia.europarl.europa.eu/en/european-parliaments-position-on-the-conference-on-the-future-of-europe-meps-debate-1st-part_I182655-V_v (дата обращения: 13 февраля 2020 г.)

консерваторов выявил их «негласную цель» – достижение еще более тесного союза, что, по мнению ЕКР, противоречит букве европейских договоров, согласно которым именно Совету ЕС надлежит созвать Конференцию по вопросу о будущем Европы (статья 48, пункт 4 ДЕС).

Комиссия ЕС

22 января 2020 года, через неделю после резолюции Европарламента, Комиссия обнародовала довольно пространный текст с акцентом на качестве связи с гражданами ЕС, которые будут ожидать конкретных результатов работы Конференции. В отличие от Европейского парламента, она решила не вдаваться в детали того, как будет проходить Конференция и формироваться органы, ответственные за ее работу. Комиссия считает, что важнее добиться участия как можно большего числа европейских граждан, особенно молодежи, используя уже действующие сети (Эразмус, Европейский корпус солидарности, Открывая ЕС), не забывая при этом о пожилых людях, которые меньше пользуются сетями и предпочитают традиционные формы диалога.

Комиссия призывает создать многоязычную онлайн-платформу, которая объединила бы всю работу и материалы, а также транслировала бы дебаты в прямом эфире. Рассматривается вопрос о создании «механизма обратной связи», чтобы идеи, высказанные в ходе дебатов о будущем ЕС, были воплощены в конкретные рекомендации по развитию европейской политики. Этот механизм мог бы принимать форму ежеквартальных отчетов Комиссии и подпитываться опросами общественного мнения и анализом тенденций, наблюдаемых в социальных сетях.

Комиссия предлагает два параллельных направления работы в ходе дискуссий. Первое должно быть сосредоточено на целях и приоритетах ЕС, в том числе, на борьбе с изменением климата и экологическими вызовами, социально ориентированной экономике, социальной справедливости и равенстве, цифровом преобразовании Европы, продвижении европейских ценностей, усилении роли ЕС в мире, а также укреплении демократических устоев Союза. В рамках второго направления предстоит рассмотреть темы, непосредственно связанные с демократическими процессами и институциональными вопросами, в частности, системы ведущих кандидатов и транснациональных списков для выборов в Европейский парламент. За Конференцией должны последовать конкретные действия по изменению законодательства ЕС.

«Если Конференция скажет: «мы хотим изменения Договора», – мы готовы»⁷, – заверила член Комиссии по вопросам демократии и демографии Дубравка Шуйца, которая будет курировать работу Конференции со стороны Комиссии. Это заявление подразумевает и вероятность того, что большинство граждан ЕС выступает за «меньше Европы», т.е. откат интеграции. Однако примечательно, что в представленном

⁷ Future of Europe: What happens if a majority of citizens asks for 'less Europe'? 22 01.2020. URL: <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/future-of-europe-what-happens-if-a-majority-of-citizens-asks-for-less-europe/> (дата обращения: 13 февраля 2020 г.)

Комиссией проекте вообще нет упоминаний об изменении Договора. Это побудило некоторых евродепутатов спросить, не пытается ли Комиссия таким образом угодить странам ЕС, фактически присоединившись к позиции Совета.

Европарламент, который ищет союзника в лице Комиссии для меж-институциональных переговоров с Советом ЕС, был разочарован отсутствием конкретных предложений в тексте и в целом серьезных амбиций и четких обязательств Комиссии в проведении Конференции, о чем не преминули высказаться евродепутаты.

Совет ЕС

На данный момент позиция Совета ЕС представляется наименее конкретной в сравнении с Комиссией и Европарламентом. Вступившая в должность Председателя в Совете Хорватия заверила, что придает большое значение Конференции и надеется на ее ощутимые результаты. В неофициальном «хорватском документе», переданном Совету на заседании 22 января, перечислены проблемы, которые станут приоритетными на Конференции:

- глобализация и другие социальные вызовы (честная конкуренция, демография и миграция);
- проблемы устойчивого развития (экономические, социальные, экологические);
- инновации и цифровая трансформация;
- фундаментальные ценности, права и свободы (свобода высказываний против дезинформации, общественное доверие против потери доверия к институтам, образование и культура);
- роль ЕС в мире (интересы и ценности, мультилатерализм, безопасность и оборона, защита границ).

Но все же больше, чем содержанием, по которому, в принципе, нет расхождений с Комиссией и Европарламентом, Совет озаботился организационными вопросами. Хорватия на основе заключений декабрьского саммита ЕС сформулировала три принципа, на которых следует строить работу Конференции: равенство между институтами на всех уровнях, уважение компетенций каждого из них, эффективность и необходимость избегать ненужного бюрократического бремени. В организация работы Конференции предлагается придерживаться «экономичности и рациональности», что можно расценивать как завуалированную критику сложной архитектуры Конференции, предложенной Европарламентом. Ответственность за организацию и руководство Конференцией должна быть справедливо «разделена» между европейскими институтами и государствами-членами, включая их национальные парламенты – это самый чувствительный вопрос для Совета, который стремится не допустить доминирования Европарламента. «Давайте не будем чувствовать, что кто-то больше лидирует, чем другие»⁸ – такое мнение не раз звучало на встречах министров государств-членов.

⁸ Europe Daily Bulletin, № 12413, 29.01.2020

В ходе заседания Совета по общим вопросам 28 января неофициальный документ в целом получил положительную оценку, в частности, его положения о важной роли граждан, равном отношении к европейским институтам и месте, которое должно быть отведено национальным парламентам и гражданскому обществу. С другой стороны, государства-члены по-прежнему расходятся во мнениях по вопросу институциональной реформы.

По поводу «хорватского документа» 5 февраля высказались и постоянные представители (КОРЕПЕР), особо отметив, что обсуждение с гражданами должно проходить под председательством «выдающейся и независимой европейской личности»⁹, которая будет выбрана по «взаимному согласию» трех институтов ЕС.

Перспектива изменения Договора не упоминалась ни в «хорватском документе», ни в ходе обсуждения в Совете. Представители государств-членов также избегают разговоров на эту тему. Впрочем, 3 февраля Канцлер Германии Ангела Меркель заявила, что готова, в случае необходимости, поставить вопрос о внесении поправок в договоры, чтобы Евросоюз был более конкурентоспособным и мог реагировать быстрее на современные вызовы.

После окончательного определения позиции Совета, что поручено сделать постоянным представителям, Председатели Комиссии, Европейского парламента и Европейского совета встретятся для переговоров и принятия Совместной декларации, определяющей концепцию, структуру, сферу, сроки проведения, а также согласованные принципы и цели Конференции. Позднее эта Декларация будет открыта для других участников, включая национальные и региональные парламенты, учреждения, организации и иных заинтересованных акторов.

Выводы

1. Сценарии из «Белой книги» Юнкера все же оказались востребованными в предложениях Комиссии по проведению и содержанию Конференции по будущему Европы. Приоритеты институтов ЕС в выборе проблем для обсуждения совпадают и основываются на Стратегической повестке дня на 2019-2024 годы, принятой в июле 2019 года.
2. На начальном этапе подготовки в центре внимания не столько содержательная часть, сколько организационные моменты – распределение ролей, которые институты ЕС получают в организации и проведении Конференции. Европарламент настаивает на ведущей роли в этом процессе в качестве представителя европейских граждан. Такая постановка вопроса категорически не устраивает Совет, который считает, что все три института должны нести равную ответственность за подготовку, ход и результаты мероприятия.
3. Усиленно подчеркивается, что предстоящая Конференция должна отличаться от всех предыдущих, поэтому центральным вопросом становится адекватное обеспечение

⁹ Europe Daily Bulletin. №. 12419, 6.02.2020

механизма вовлечения граждан в ее организацию и проведение. Однако уже сегодня заметно, что это оказывается и самым трудным – ни один из институтов ЕС не представил своего видения данного вопроса. Обещая организовать процесс обсуждения «снизу-вверх», Комиссия сознается, что пока не знает, как отбирать граждан.

4. Государства-члены хотели бы, чтобы Конференция была проведена «как можно проще», но не высказывают желания брать на себя обязательства в отношении какой-либо институциональной реформы и внесения поправок в действующий Договор о ЕС. В этом вопросе они сильно расходятся с пожеланиями Европарламента. Как и в ходе предыдущих межправительственных конференций, изменение Договора требует единогласия государств-членов, что затрудняет проведение институциональной реформы.

5. Все спорные вопросы должны решаться в ходе меж-институциональных переговоров Комиссии, Совета и Европарламента. Но вряд ли они будут простыми, если принять во внимание ряд расхождений в представленных институтами ЕС позициях.

***Annotation.** This policy brief is timed to the start of preparations for the Conference on the Future of Europe, designed to become a platform for bringing together the views of EU institutions, Member States, and, most importantly, to ensure direct participation of EU citizens in the discussion of EU priorities for medium term. The author analyses positions of the European Parliament, Commission and Council, presented on the eve of inter-institutional negotiations, and discovers significant differences in the views of EU institutions, which will undoubtedly make it difficult to develop and adopt a joint Declaration. The main stumbling block is the amendment of the Treaty on the European Union for institutional reform. The European Parliament insists on it, while the EU Council has not expressed any enthusiasm in this matter.*

***Keywords:** Conference on the Future of Europe, Croatian document, EU Commission, EU Council, European Parliament, changing the treaty, institutional reform, involvement of the EU citizens.*

Дата выпуска: 14 февраля 2020 года.

Материал доступен для скачивания по адресу: www.instituteofeurope.ru/publications/analytics