

К ВОПРОСУ О МНОГОУРОВНЕВОЙ ИНТЕГРАЦИИ В ЭВОЛЮЦИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Татьяна Ушакова

Введение

Дихотомия между расширением и углублением Европейских сообществ¹ служит неиссякаемым источником исследований в области европейского права. К этой теме обычно обращаются на переломных для процесса европейской интеграции этапах, часто связанных с вступлением в ЕС новых государств-членов.

В настоящий момент Европейский союз преодолевает подобный этап. Возможное присоединение 10 государств Центральной и Восточной Европы, а также Кипра, Мальты и Турции вызвало новую волну дискуссий о будущем ЕС и в целом Европы.

Задача данного исследования, опирающегося на многие ему предшествующие, состоит в оценке современного интеграционного процесса Сообществ. В частности, делается попытка продемонстрировать, что углубление и расширение Европейского союза представляют собой два компонента единого процесса и, при некоторых условиях, могут совпадать. Следуя этой логической линии, утверждается, что многоуровневая интеграция, которая для многих означает конец изначальной идеи европейской интеграции, становится важнейшим условием для дальнейшего существования и развития Европейского союза.

I. Доктрина: теоретические модели интеграции

С момента образования и на протяжении своего развития Европейские сообщества подвергались воздействию двух противоположных сил: расширения и углубления. Эволюция интеграционного процесса доказывает, что в конечном итоге победу одерживало стремление объединить все большее число участников. Сегодняшняя стратегия Европейского союза вновь подтверждает эту закономерность: официально одобрены кандидатуры тринадцати государств, потенциальных членов ЕС (10 стран Центральной и Восточной Европы; Кипра, Мальты и Турции)². Беспрецедентное количество возможных участников влечет не только огромные расходы, связанные с адаптацией обеих сторон, но и необходимость пересмотра концепции европейской интеграции.

Ответ на вопрос, что означает "интеграция" с внутриполитической и внешнеполитической точек зрения, в некотором смысле предопределяет направление развития современной Европы.

С внутренней позиции, в обычном смысле употребления понятия, интеграция ассоциируется с углублением наднационального элемента в сложной структуре Европейского союза и противопоставляется расширению числа членов организации. Однако в более широком смысле слова интеграция предполагает включение новых участников в общий процесс и, тем самым, расширение сферы действия европейского права, вступая в противоречие с узким толкованием термина.

С внешней позиции, понятие интеграции также неоднозначно. Европейская интеграция представляется органической частью общего процесса современной мировой глобализации, способствующего сближению уровней развития стран во всех областях³, и, одновременно, противопоставляется общему движению в контексте концепции регионализма, в целях защиты европейских интересов.

Многообразие факторов, влияющих на интеграционный процесс, определяет его диалектическую природу. Подчиняясь центробежным и центростремительным силам, европейская интеграция на разных исторических этапах развивалась параллельно с различными формами международного сотрудничества между государствами — членами Сообществ вне их рамок и "гибким" участием отдельных государств-членов в правовом наследии ЕС.

Идея многоуровневой интеграции в европейской научной литературе традиционно связывается с тремя основными общими терминами: "дифференциацией" (*différenciation, Differentiation*), "гибкостью" (*flexibilité, Flexibility*) и "более тесным сотрудничеством" (*coopération plus étroite, Closer cooperation*)⁴. Предпочтение того или иного из них часто мотивируется желанием подчеркнуть политическую позицию автора или же, наоборот, выработать нейтральный подход к проблеме. Таким образом, "более тесное сотрудничество" в большей степени отвечает позиции приверженцев защиты национальных интересов и преобладания межправительственных механизмов во внутренней структуре Европейского союза, тогда как в контексте понятий "дифференциация" и "гибкость" отражается весь спектр моделей многоуровневой интеграции.

Идея "многоуровневости" зародилась в 70-е гг., когда присоединение к Сообществам Англии и Дании с новой силой выявило различия между государствами-членами в видении будущего интеграционного процесса. В частности, в 1974 г. государственный канцлер ФРГ БРАНДТ предложил допустить возможность наибольшей степени экономической интеграции для более развитых экономически государств⁵. Несколько позже аналогичное предложение было выдвинуто в докладе ТИНДЕМАНСА для Европейского Совета. В докладе отмечалось, что "было бы нереально рассчитывать на план действий, согласно которому все государства-члены должны были бы пройти все этапы интеграционного процесса одновременно. Объективные различия в экономических и финансовых ситуациях стран таковы, что если было бы поставлено подобное условие, это послужило бы препятствием прогрессу и дальнейшему объединению Европы"⁶.

Политические изменения, произошедшие в 90-х гг. и надежды ряда постсоциалистических европейских стран, связанные с вступлением в Сообщества, послужили импульсом для поиска новых формул многоуровневой интеграции. В результате теоретических изысканий возникли многочисленные термины для обозначения

Ушакова Татьяна Евгеньевна — кандидат юридических наук, сотрудник Центра европейских исследований Университета Алкала де Энарес (Испания)

ния схожих практических ситуаций. Этот терминологический хаос был иронически охарактеризован СТАББОМ в известном и часто цитируемом выражении: "Серьезный случай семантического несварения"⁷.

В доктрине чаще других используются три понятия, или, согласно МАРИСКАЛЮ, "своего рода стратегии, которые было бы ошибочно именовать теориями"⁸: Европа *à la carta* (Europe à la carte, Pick and Choose), Европа "разных скоростей" (plusieurs vitesses, Multy-Speed) и "варьируемая геометрия" (géometrie variable, Variable Geometry).

Европа à la carta, в отличие от двух других понятий, отрицает необходимость единого для всех государств-членов правового наследия Сообществ как конечного пункта интеграционного процесса и предполагает возможность выбора каждым государством той сферы, в которой оно заинтересовано участвовать. Идея Европы *à la carta* принадлежит ДАРЕНДОРФУ⁹, но впоследствии она получила наибольшую известность в связи с заявлением английского премьер-министра МЕЙДЖЕРА¹⁰. Английский вариант давал государствам-членам полную свободу интеграции или отказа от нее в любой области с единственным исключением, сделанным для "общего рынка". Данный подход подвергся жесткой критике, так как практически означал конец интеграционного процесса и мог привести к неконтролируемым ситуациям.

Европа "разных скоростей" получила развитие в ранее упомянутом докладе ТИНДЕМАНСА. Данная интеграционная модель должна была основываться на программе действий, выработанной для институтов Сообществ и одобренной всеми государствами-членами. В соответствии с программой наиболее развитые государства могли объединить свои усилия на более высоком уровне интеграции, одновременно предусмотрев соответствующие механизмы, обеспечивающие присоединение остальных государств в установленные сроки. Таким образом, каждое государство могло продвигаться по пути интеграции к общей для всех цели в том ритме, который наиболее соответствовал бы возможностям и интересам этого государства.

Если идея "разных скоростей" концентрируется на временном аспекте интеграционного процесса, **"варьируемая геометрия"** преимущественно затрагивает пространственный аспект и представляет собой интеграционную модель более абстрактного характера, допускающую многочисленные интерпретации.

Термин "варьируемая геометрия" был впервые упомянут французским Комиссариатом планирования в контексте VIII экономического плана относительно технической и индустриальной сфер и позднее распространен на другие сферы, в частности оборону¹¹. Соответствующая модель предусматривала участие всех государств — членов Сообществ в определенных политиках и областях совместных действий, одновременно допуская полное или частичное исключение некоторых государств из иных политик и областей.

Одним из проявлений данной модели, возможно наиболее противоречивым и критикуемым, является так называемая концепция "твердого ядра", представленная в Документе немецкой партийной фракции на рассмотрение в парламенте (Bundestag) в сентябре 1994 г.¹² В задачи этого Документа, также именуемого Документом ЛАМЕРС-ШАУБЛЕ, входило проектирование европейского интеграционного процесса, авангардом которого должна была стать лидирующая группа госу-

дарств. "Твердое ядро", открытое для присоединения любого государства-члена, предполагало два уровня: первый, наиболее узкий — в составе Германии и Франции, и второй — в составе последних двух и стран Бенилюкса. Государства, формирующие "ядро", должны были направлять общий процесс посредством введения новых политик Сообществ и руководства новыми инициативами.

Негативный резонанс, вызванный этим проектом в европейских политических кругах, был так велик, что немецкий государственный канцлер КОЛЬ вынужден был официально подчеркнуть, что идея создания "твердого ядра" не имела целью ни исключить ряд государств — членов Сообществ из общего процесса, ни разделить государства на две неравнозначные категории¹³.

Несколько иным проявлением той же модели "варьируемой геометрии" следует признать идею "кругов", расходящихся от центрального "ядра"¹⁴. В данном случае "ядром" именуется основные сферы компетенции Сообществ, такие, как общий рынок и общие политики, при обязательном участии всех государств-членов. "Кругами" обозначаются сферы, в которых различные государства участвуют согласно своему волеизъявлению. Эту идею развил французский премьер-министр БАЛЛАДЮР, схематически представив Европу охваченной тремя "концентрическими кругами"¹⁵. "Концентрические круги" образуют три уровня интеграции: первый, базовый круг представляет собой экономическую организацию в составе всех государств — членов Сообществ, некоторые из которых пребывают на стадии переходного периода; второй круг характеризуется высокой степенью интеграции во всех сферах, начиная с валютной и кончая военной, и предполагает ограниченное число участников; наконец, третий круг объединяет все европейские государства, включая те из них, которые не являются членами Сообществ и не могут претендовать на членство в течение многих лет. Успех сотрудничества в рамках третьего круга связывался с повышением эффективности Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе (в настоящий момент — ОБСЕ). Схема БАЛЛАДЮРА предусматривала постепенное сближение "кругов" до их полного слияния в едином для всей Европы "круге".

Хронологическое совпадение моделей французских "концентрических кругов" и немецкого "твердого ядра" не являлось случайным. В соответствии с разными точками зрения, это могло означать общую франко-немецкую стратегию¹⁶ или же альтернативные позиции двух государств¹⁷. Однако любые сомнения отпадали перед фактом необходимости разных уровней интеграции и разных скоростей для государств — членов Сообществ в интеграционном процессе.

II. Кодификация: концепция "усиленного сотрудничества"

Результатом научных и политических дебатов явилась кодификация концепции многоуровневой интеграции, объединившая характерные черты своих теоретических предшественников.

Амстердамский договор от 2 октября 1997 г., вступивший в силу 1 мая 1999 г., включил в Договор о Европейском союзе новый раздел VII "Положения об усиленном сотрудничестве" (стст. 43—45), со специфическими сферами применения для "первой опоры", или сферы Сообщества (ст. 11 Договора о Европейском эко-

номическом сообществе), и для "третьей опоры", или сферы сотрудничества в области правосудия и внутренних дел (ст. 40 Договора о Европейском союзе).

Данные положения позволяют государствам — членам Европейского союза установить между собой "усиленное сотрудничество", используя процедуры и механизмы, предусмотренные Договором о Европейском союзе и Договором о Европейском сообществе, при соблюдении определенных условий.

Критический анализ рассматриваемой концепции можно начать с самого термина "сотрудничество". Необходимо отметить, что в материалах межправительственной конференции по подготовке Амстердамского договора фигурировали два других возможных варианта: "интеграция" и "солидарность"¹⁸.

Термин "солидарность" в рамках концепции "многосторонности" имел большое значение, хотя, вероятно, недостаточно точно отражал саму динамику интеграционного процесса. Принцип солидарности означал взаимный компромисс между государствами — членами Европейского союза: наиболее развитые экономически государства, интегрированные на более высоком уровне, должны были способствовать присоединению остальных государств, а последние, в свою очередь, обязывались не препятствовать наиболее развитым в их движении к новым формам интеграции и прилагать все усилия для сближения экономических уровней и включения в общий процесс.

Положительной чертой термина "солидарность" также следует признать его политическую нейтральность в отличие от термина "интеграция", который часто ассоциируется с ущемлением национальных интересов государств-членов и попыткой трансформации Европейского союза в федеративное государство. На сегодняшний день большинство государств-членов не готово одобрить подобную тенденцию.

Предпочтение "сотрудничества" "солидарности" и "интеграции", особенно в сфере компетенции Экономического сообщества — организации наднационального характера, означает шаг назад к усилению защиты национальных интересов посредством межправительственных механизмов, типичных для международно-правовых отношений.

Таким образом, одна из парадоксальных особенностей термина "усиленное сотрудничество" заключается в том, что предполагается достижение прогресса в процессе интеграции путем "усиления" качественно противоположного данному процессу элемента, а именно "сотрудничества".

Другой парадоксальной особенностью, безусловно, является тот факт, что "усиленное сотрудничество" не задействовано во "второй опоре" Европейского союза, или сфере общей внешней политики и политики безопасности, где преобладают межправительственные механизмы принятия решений. Тем не менее, в этом случае парадокс имеет разумное объяснение. Как утверждает ВЕРДЕРАМ, внешняя политика не может подвергаться фрагментации и должна представлять собой единую позицию всего Европейского союза в отношении определенной международной ситуации¹⁹.

Следующий спорный аспект концепции, который необходимо проанализировать, касается условий, предусмотренных в пункте 1 статьи 43 Договора о Европейском союзе, для введения в действие "усиленного сотрудничества". Данные условия можно разделить на две группы: к первой относятся требования, главным

образом обеспечивающие охрану общих принципов единства правового наследия Сообществ и их организационной структуры, ко второй следует причислить положения, направленные на защиту интересов государств-членов, в частности тех государств, которые находятся вне рамок "усиленного сотрудничества".

Первая группа включает четыре условия: требование развивать цели Европейского союза и защищать его интересы; соблюдать принципы, закрепленные в Договорах, и поддерживать единую организационную структуру Европейского союза; прибегать к "усиленному сотрудничеству" как к последнему средству, когда цели Договоров не могут быть достигнуты при использовании механизмов и процедур, предусмотренных в этих Договорах; не допускать нанесения ущерба целостности правового наследия Сообществ и иным мерам, предпринятым на основе положений Договоров.

Вторая группа объединяет остальные три условия: необходимость участия в "усиленном сотрудничестве" большинства государств — членов Европейского союза; недопустимость затрагивания компетенций, прав, обязанностей и интересов государств, не участвующих в "усиленном сотрудничестве"; требование поддерживать открытый характер данного механизма.

Сомнение, которое закономерно возникает после перечисления предпосылок введения "усиленного сотрудничества", касается совместимости самой концепции с положениями о единстве правового наследия Сообществ и их организационной структуры и с интересами всех без исключения государств — членов Европейского союза.

Подтверждение противоречия, существующего между концепцией и условиями ее применения, обнаруживается в конкретном сравнении формулировок общих положений статьи 43 и предпосылки пункта 1 "с" той же статьи: с одной стороны, "усиленное сотрудничество" допускает использование процедур, закрепленных в Договорах; с другой стороны, введение концепции обуславливается невозможностью достижения целей Договоров посредством данных процедур. Подобная ситуация возникает, когда государства-члены не могут достигнуть соглашения по какому-либо предмету в рамках процедур Договоров, и, по этой причине, большинство из них имеет возможность прибегнуть к "усиленному сотрудничеству", используя те же самые процедуры. Однако ни данные процедуры не могут быть признаны "теми же самыми", так как участие в них меньшего числа государств внесет качественно новый элемент в механизм принятия решений, рассчитанный на пятнадцать участников, ни, как следствие, интересы всех государств-членов не могут быть в равной степени учтены.

Таким образом, представляется очевидным, что введение концепции "усиленного сотрудничества" приведет к фрагментации правового наследия Сообществ и их организационной структуры. Неизбежно будут затронуты также интересы ряда государств-членов, если учесть, что кодифицированный вариант не содержит механизмы, обеспечивающие последующее присоединение к лидирующей группе и, таким образом, не обязывает участников "сотрудничества" способствовать этому присоединению.

Представляется необходимым отдельно остановиться на положении пункта 1 "d" статьи 43, иными словами, на условии, согласно которому требуется участие большинства государств — членов Европейского союза для введения "усиленного сотрудничества". Фор-

мула простого большинства была принята в качестве компромисса между двумя противоположными позициями: португальской, предусматривающей правило квалифицированного большинства (по крайней мере, 2/3 государств — членов ЕС), и франко-немецкой, настаивающей на неопределенном числе участников²⁰.

Принимая во внимание настоящее число государств — членов Европейского союза, формула простого большинства предполагает участие не менее 8 из них. Следовательно, пункт 1 "d" статьи 43 исключает возможность реализации упомянутого ранее проекта ЛАМЕРС-ШАУБЛЕ, разработанного для интеграции Франции, Германии и стран Бенилюкса. Таким образом, предпосылка большинства является одним из основных видимых препятствий, сдерживающих практическое применение концепции. Учитывая, что "усиленное сотрудничество" связывается с перспективой расширения ЕС, т. е. с Европейским союзом в составе 28 участников, представляется нереальным установление "сотрудничества" между 15 государствами. Если требование большинства сохранится в будущем, концепция превратится в "мертвую норму".

Процедура принятия решения о введении в действие "усиленного сотрудничества" усиливает сдерживающий эффект правила большинства. Данная процедура закреплена в статье 11 Договора о Европейском экономическом сообществе для "первой опоры" и в статье 40 Договора о Европейском союзе для "третьей опоры". Оба режима оперируют схожими механизмами, с единственным различием, касающимся полномочий Европейской комиссии и Европейского парламента, типичным для этих двух сфер. В первом случае Совет Европейского союза выносит решение по предложению Комиссии и после консультации с Парламентом (ч. 1 п. 2 ст. 11 Договора о ЕЭС), во втором случае Совет выносит решение, предварительно предложив Комиссии выработать заключение и проинформировав Парламент о поступившем предложении по "усиленному сотрудничеству" (ч. 1 п. 2 ст. 40 Договора о ЕС). Следует подчеркнуть, что эта разница выражается более ярко в компетенциях Комиссии, так как полномочия Парламента в обоих случаях незначительны.

Так или иначе, право конечного решения, принимаемого квалифицированным большинством голосов, принадлежит Совету. Если же одно из государств-членов воспользуется предоставленным ему правом *veto*, решение передается на рассмотрение Совета Европы и выносится в порядке единогласия.

Из вышеизложенного явствует, что понятие "усиленного сотрудничества", его предпосылки и процедуры принятия решений способствуют внесению межправительственного элемента в сферу традиционного влияния наднациональных отношений. Разделение правового наследия Сообществ на несколько уровней вызовет возрастание значения международных норм, регулирующих отношения между одними и теми же субъектами, участвующими в различных договорах, и, наоборот, ослабит и усложнит исполнительную технику, фундаментальную для эффективного функционирования Европейского союза.

Данная тенденция усиления процесса "сотрудничества" может иметь истоки, согласно известной практике, как в избытке, так и в недостатке желания защитить неделимость европейского правового наследия. В связи с этим особую важность приобретает поиск "центра тяжести"²¹, позволяющего одновременно поддер-

живать эффективную многоуровневую интеграцию и сохранять общие сферы деятельности для всех государств — членов Европейского союза. Тем не менее, для установления равновесия оба компонента нуждаются в совершенствовании.

С одной стороны, правовое наследие Европейских сообществ представляет собой сложную систему норм, границы которой недостаточно четко определены. Подобная неопределенность значительно усложняет задачу его сохранения и защиты, а также поиск критериев его соотношения с феноменом "многоуровневости". Конкретизация концепции правового наследия ЕС неразрывно связана с тремя основными аспектами: во-первых, с определением международно-правового статуса Европейского союза; во-вторых, с совершенствованием механизма разграничения сфер компетенции и, в-третьих, с адаптацией организационной структуры ЕС для будущего Европейского союза в составе 28 государств.

С другой стороны, концепция "усиленного сотрудничества" характеризуется как "*ni chair ni poisson*"²² ввиду своей противоречивости, ограниченности и юридической неопределенности. Изначально задуманная как механизм "*d'avant-garde*", в процессе дебатов она была низведена до "*dernier ressort*"²³. Однако даже в такой форме данная концепция не может удовлетворить ни сторонников многоуровневой интеграции, ни ее противников: первых — по причине неэффективности "усиленного сотрудничества", последних — ввиду недостаточной защиты общего наследия и государств, не участвующих в "сотрудничестве". Будущая реформа кодифицированной модели могла бы быть направлена на преодоление этих недостатков: следовало бы, во-первых, пересмотреть предпосылки и процедуры введения в действие "усиленного сотрудничества", в частности, требование участия большинства государств-членов, и, во-вторых, установить обязанность поддержки не участвующих государств в их стремлении присоединиться к лидирующей группе и разработать механизмы данной поддержки и последующего присоединения.

III. Практика: проблема границ Европейского союза

На протяжении интеграционного процесса Сообществ, а затем Европейского союза имели место отдельные случаи внутренней и внешней параллельной интеграции государств — участников ЕС. Примерами внешней интеграции могут служить соглашения между Бельгией и Люксембургом и между этими двумя государствами и Голландией; примерами внутренней — положения о переходных периодах для новых государств-членов, Шенгенские договоренности и поэтапное развитие экономического и валютного союза. Таким образом, в определенные исторические моменты государства-члены были вынуждены допустить исключения из общих принципов единства европейского правового наследия и общей организационной структуры. Данные исключения обычно были связаны с вступлением новых стран в Сообщества и с растущей неоднородностью организации. В настоящий момент Европейский союз находится на переломном этапе своего развития, на котором данные компромиссы неминуемо утратят исключительный характер и станут общим правилом. Однако степень фрагментации может быть различной, и эта разница зависит от концепции Европы, принятой Европейским союзом в своей будущей стратегии.

Между 2003 и 2015 гг. Европейский союз, возможно, объединит 28 стран, включая нынешние государства — кандидаты в члены (10 государств Центральной и Восточной Европы, Кипр, Мальту и Турцию). Тем не менее, статья 49 Договора о ЕС предусматривает возможность присоединения к Союзу любого европейского государства при условии соблюдения им принципов, установленных в части 1 статьи 6 Договора, т. е. принципов свободы, демократии и уважения прав человека и основных свобод, а также наличия правового государства. Как известно, ни статья 49, ни какая-либо иная норма Договоров не дает ответ на вопрос о том, какое государство может считаться европейским. Отсутствие данного определения далеко не случайно. В рамках Договоров разрешаются правовые, экономические и даже политические проблемы. Понятие Европы выходит за эти рамки и нуждается в анализе с позиции исторических, философских и общих культурных проблем.

Если обратиться к интерпретации по аналогии в сочетании с настоящей тенденцией развития Европейского союза, можно принять Совет Европы в качестве ориентира для будущих границ ЕС²⁴. На сегодняшний день Совет Европы²⁵ включает 41 государство, которые могли бы условно разделиться на три группы: 15 членов Европейского союза, 13 государств — кандидатов в члены ЕС и государства, не являющиеся ни членами ЕС, ни кандидатами в члены ЕС (Албания, Андорра, Грузия, Исландия, Лихтенштейн, Македония, Молдова, Норвегия, Россия, Сан Марино, Украина, Хорватия и Швейцария). Согласно данной модели Европы, имеются еще три государства, которые не являются членами Совета Европы: Беларусь, Босния и Югославия.

Совет Европы представляет собой классическую международную организацию политического характера, что позволяет утверждать, что его члены обладают общим опытом политического сотрудничества.

Существуют также модели экономического сотрудничества, которые могут быть приняты в качестве ориентира для дальнейшего развития многоуровневого интеграционного процесса. Представляется целесообразным рассмотреть четыре экономические модели.

Первая касается создания Объединения ассоциированных соглашений (AAA — Association of Association Agreements), предложенного БАЛДВИНОМ в 1994 г.²⁶ AAA предполагало участие государств — членов ЕС и государств — кандидатов Центральной и Восточной Европы. Объединение могло бы поддерживать двусторонние отношения с отдельными членами Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ), обеспечивая свободную от таможенных пошлин торговлю между этими государствами.

Вторая модель, более радикального характера, предусматривает использование клаузулы наиболее благоприятствуемой нации (МЕН) в региональных торговых соглашениях на территории Европы, подобно тому, как это закрепляет статья 1 Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ) для своих участников. Согласно данной клаузуле, государства — участники Соглашения обязуются предоставлять своим партнерам по Соглашению льготные условия, которые действуют или могут быть введены для любой третьей страны²⁷. Установление режима МЕН преобразовало бы существующую систему торговли между государствами — членами ЕС и другими европейскими государствами, являющимися членами Международной организации торговли (ВТО) и ГАТТ, в Панъевропейскую зону свободной торговли (PEFTA)²⁸.

Третья экономическая схема связана с созданием Панъевропейского таможенного союза (РЕСУ), или, иначе говоря, с установлением единого таможенного тарифа для государств, формирующих PEFTA²⁹. Тем не менее, опыт подобного таможенного союза между ЕС и Турцией продемонстрировал трудность достижения стабильных отношений между участниками с различной степенью интеграции в других экономических сферах. Не вызывает сомнения тот факт, что ни одно из европейских государств не внесет изменения в свою торговую политику, если оно не обусловлено желанием и реальной возможностью присоединения к Европейскому союзу в короткий срок.

Данный стимул учитывается в панъевропейской модели ПИЗАНИ-ФЕРРИ и ЭМЕРСОНА³⁰. Эта модель во многом напоминает рассмотренную ранее "Европу концентрических кругов", предложенную БАЛЛА-ДЮРОМ. В соответствии с данной идеей, все европейские государства — члены ВТО должны объединиться в рамках PEFTA, и те из них, которые желают вступить в ЕС и отвечают необходимым критериям, должны получить эту возможность. В свою очередь, Европейский союз подразумевает три уровня: первый представляет собой таможенный союз между государствами — членами ЕС и государствами-кандидатами при наличии необходимых экономических условий; второй уровень представлен государствами — участниками единого рынка, готовыми регулировать свои отношения согласно соответствующим нормам ЕС (т. е. теми же государствами, что и на ранее рассмотренном уровне, возможно, за исключением некоторых государств-кандидатов); третий, более интегрированный уровень формирует наиболее узкий круг участников, экономика которых отвечает критериям конвергенции для валютного союза.

Рассмотренная модель имеет ряд положительных моментов, среди которых следует выделить по крайней мере два: наличие инструментов, позволяющих предотвратить экономическую дискриминацию в рамках PEFTA, и ускорение процесса вступления государств-кандидатов в Европейский союз и, тем самым, избежание политической и экономической неопределенности в этих странах.

Проектирование будущих политических и экономических моделей ЕС было бы поверхностным без учета всей совокупности факторов, вызывающих необходимость многоуровневой интеграции. Хотелось бы подчеркнуть один из важнейших — традиционное тяготение в политико-экономических отношениях государств-членов и государств-кандидатов к Германии или Франции. Последние являются лидирующими членами ЕС, имеющими много общих интересов, в частности, введение "усиленного сотрудничества". Однако позиции Германии и Франции расходятся по многим пунктам. Достаточно отметить, что Германия обычно придерживается "федеральной" линии развития ЕС, Франция же, напротив, проводит политику, акцентирующую защиту национальных интересов и сохранение межправительственных форм сотрудничества, хотя в обоих случаях заявления и преследуемые при этом цели часто не совпадают. Так или иначе, противостояние этих двух государств может послужить причиной раскола Европейского союза на два блока: северный и южный³¹. Если позиция южного блока в целом усилилась с вступлением в ЕС Греции в 1981 г. и Испании и Португалии в 1986 г., то последующее присоединение стран ЕАСТ в

1995 г. послужило усилению северного блока. Ожидаемое расширение границ Европейского союза вновь будет способствовать упрочению положения Германии, если приманить во внимание тесное сотрудничество во многих областях между этим государством и подавляющим большинством государств — кандидатов в члены ЕС.

Отношения между Германией и Францией представляют собой конкретный пример, иллюстрирующий разнообразие интересов государств — членов Европейского союза. В этой неоднозначной и часто взаимоисключающей гамме внутренних и внешних противоречий можно выделить конфликты между "крупными" и "мелкими" государствами, между более и менее экономически развитыми, между теми государствами, которые составят группу так называемой "неполной интеграции", и полноправными членами, а также между последними и "самоисключившимися" странами (Швейцария, Норвегия, Исландия).

Подобное многообразие исключает возможность синхронного развития всех государств — членов ЕС и вызывает необходимость поиска иных, более гибких форм интеграции.

Выводы

Европейский союз на пороге вступления новых членов вновь поставлен перед дилеммой: расширение *versus* углубление. Эти полярные тенденции развиваются одновременно, и каждая имеет свое объяснение: расширение отражает процесс мировой глобализации, углубление определяет внутреннюю стабильность ЕС. Таким образом, обе являются неразрывными элементами европейского интеграционного процесса.

Растущая сложность и неоднородность Европейского союза служит импульсом для пересмотра концепции интеграции, господствующей на этапе создания и первых лет существования Сообществ. Тем не менее, уже на этом первом этапе европейское правовое пространство сосуществовало с иными формами внешней и внутренней интеграции.

Практика государств, с одной стороны, и научная доктрина, с другой, обусловили попытку кодификации многоуровневой интеграции. Амстердамский договор закрепил соответствующую концепцию "усиленного сотрудничества". Однако противостояние между государствами — сторонниками фрагментации европейского правового наследия и ее противниками было так сильно, что конечный компромисс не принес удовлетворения ни одной из сторон. Его результатом явилась недостаточно четко определенная, неэффективная и весьма узкая модель многоуровневого сотрудничества. О недостатках данной модели убедительнее всего говорит тот факт, что она не была использована на практике.

Термин "сотрудничество" следует признать несоответствующим для определения интеграционного процесса, особенно в рамках "первой опоры" ЕС, так как обычно в европейской научной литературе "сотрудничество" и "интеграция" противопоставляются. Данное несоответствие отражается на предпосылках, механизмах и процедурах, сопровождающих введение концепции в действие. Фактически положения, обуславливающие концепцию, исключают ее применение. В этом смысле представляется целесообразным определить возможные сферы многоуровневой интеграции, предусмотреть более гибкую формулировку условий ее реализации и, вместе с тем, защитить интересы не участвующих государств, обеспечив механизмы их присоединения к более высокому уровню интеграции.

От наличия эффективной модели зависит дальнейшее развитие Европейского союза в составе почти удвоенного числа государств-членов в ближайшие двадцать лет.

В более отдаленной перспективе опыт многоуровневой интеграции должен способствовать успешному преодолению глобальных проблем на региональном уровне в рамках единой организации, включающей европейские государства, согласно концепции Совета Европы. Данная организация с ядром, представленным наиболее интегрированными государствами — членами ЕС, могла бы опираться на существующие формы европейского политического сотрудничества и европейские экономические интеграционные модели.

¹ В данном исследовании термины "Европейские сообщества" и "Европейский союз" используются как синонимы, тем не менее, в историческом или сравнительном контексте предпочтение отдается термину "Сообщества", и в современном контексте — термину "Союз".

² Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Helsinki de 10—11 de diciembre de 1999; I. "Preparación para la ampliación"; Puntos 3—13.

³ Pfaff W. Las ideologías en el siglo XX. Límites del historicismo // Política Exterior. 2000. Marzo/abril. N 74. P. 11.

⁴ Ehlermann C. D. Différenciation, flexibilité, coopération renforcée: les nouvelles disposition du traité d'Amsterdam // Revue du Marché Unique Européen. 1997. N 3. P. 56—57.

⁵ Цит. по: Nomden K. Flexibility: a Key Element in Future European Integration. Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam. Maastricht: European Institute of public Administration, 1998. P. 34.

⁶ See: Informe Tindemans L. al Consejo Europeo // Revista de Instituciones Europeas. 1976. N 2. P. 598—599.

⁷ Stubb A. C. G. A Categorization of Differentiated Integration // Journal of Common Market Studies. 1996. N 2. P. 284.

⁸ Mariscal N. Ampliación y profundización ante la CIG 1996 // Cuadernos Europeas de Deusto. 1996. P. 284.

⁹ See: Dahrendorf R. A Third Europe? Florencia: European University Institute, 1979.

¹⁰ See: Major J. Europe: A Future that Works // Europe. 1996. 10 September.

¹¹ Цит. по: Llanes Cavia J. La cooperación reforzada en el Tratado de Amsterdam ¿La nueva panacea de Europa? // Cuadernos Europeos de Deusto. 2000. N 22. P. 116—117.

¹² "Kern Europa" in Document du groupe parlementaire CDU/CSU du Parlement allemand (Bundestag) sur l'avenir de l'unification européenne, "Réflexions sur la politique européenne", Europe Documents, n° 1895/96, 7 septembre 1994.

¹³ Цит. по: Yturriaga Barberan J. A. de. "La V ampliación de la Unión Europea y sus condicionamientos institucionales", GJ de la CE y de la competencia, 1996, D-25, P. 195.

¹⁴ See: Tugenant CH. El sentido de Europa. Madrid: Alianza, 1987, P. 219.

¹⁵ Balladur E. Pour un nouveau traité d'Élysée // Le Monde. 1994. 30 novembre.

¹⁶ Louis J.-V. Algunos reflexiones sobre la reforma de 1996 // Revista de Instituciones Europeas. 1995. Enero—abril. Vol.22. P. 34.

¹⁷ Llanes Cavia J. Op. cit. P. 118.

¹⁸ See: La Conferencia Intergubernamental de 1996. Bases para una reflexión. Madrid, 2 de marzo de 1995. P. 31—35.

¹⁹ Verderame G. Le traité d'Amsterdam et ses suites: instruments de réalisation d'une identité européenne dans le domaine de la politique extérieure // Revue du Marché Unique Européen. 1999. N 1. P. 28.

²⁰ Цит. по: Llanes Cavia J. Op. cit. P. 145.

²¹ See: L'Union Européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces / Rapport du groupe présidé par Quermonne J.-L. La documentation française. Paris, 1999. P. 71—85.

²² Bribosia H. Différenciation et avant-gardes au sein de l'Union européenne // Cahiers de Droit Européen. 2000. N 1-2. P. 105—110.

²³ Ibid. P. 105—106.

²⁴ Lorca Corróns A.V. La ampliación. Planteamiento básico // Oreja Aguirre M. El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios V. 1. Madrid: Mc Graw Hill, 1998. P. 687.

²⁵ Данные по Совету Европы заимствованы из Sapir A. Trade Regionalism in Europe: Towards an Integrated Approach // Journal of Common Market Studies. 2000. March. N 1. V. 38. P. 151.

²⁶ Ibid. P. 159.

²⁷ Цит. по: Колосов Ю. М., Кузнецов В. И. Международное право. М.: Международные отношения, 1994. С. 418.

²⁸ Sapir A. Op. cit. P. 160.

²⁹ See: Aghion P. and others. Towards the Establishment of a Continental European Custom Union // Fleming J., Rollo J. Trade Payments and Adjustment in Central and Eastern Europe. London: Royal Institute of International Affairs, 1992. Цит. по: Sapir A. Op. cit. P. 160.

³⁰ Ibidem.

³¹ See: Thies J. La difícil relación franco-alemana // Política Exterior. 1998. N 64. XII-julio/agosto. P. 31—43.

SUMMARY

"Towards the Issue of Multilevel Integration in the European Union Evolution" (Tatiana Ushakova)

The article analyses the current trends of European integration process from the point of view of theoretical, legal and practical approaches.

Beginning with the statement that enlargement and deepening of the European Union are considered to be two aspects of the same phenomenon, the necessity of the differentiated integration is proved.

Neither theoretical models, such as "Pick-and-Choose", "Multi-Speed" or "Variable Geometry", nor their codified version could be recognized as satisfactory. The concept of closer cooperation adopted by the Amsterdam Treaty contains serious defects concerning the notion itself and requirements for its application and institutional procedures.

Taking into account the future enlargement of the EU, this concept should be improved towards more flexibility and more efficacy. Also, it is convenient to elaborate guarantees and support mechanisms providing adhesion of the non-participant States to the integrated group.

In the distant strategy, the European Union could adopt identities and boundaries according to the actual concept of the Council of Europe. In consequence, the multilevel organization could be established, making use of the European experience of political cooperation and economic integration models.