

# АНАЛИТИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ

## Механизм принятия решений в ЕС – универсальный инструмент примирения интересов

В.Н. Зуев\*

*В статье рассматривается уникальный инструмент европейской интеграции – механизм принятия решений в ЕС, который имеет исключительно важное значение для функционирования данной структуры. Автор обращает внимание на основные достижения ЕС по выработке этого механизма, отдельные элементы которого могут быть применимы в самых разных сферах – в экономике и политике, в науке и образовании, и даже в обычных взаимоотношениях между людьми. Раскрываются основные процедуры и этапы выработки и принятия политических решений в ЕС, удовлетворяющих интересам разных по политическому значению и весу стран. Большое внимание уделяется функциям органов ЕС, ключевых при принятии политических решений. Размышления автора подкрепляют многочисленные примеры практик принятия решений и учета интересов разных стран ЕС.*

Европейскому союзу исполнилось уже более 50-ти лет! Полувековой юбилей – значимое событие по меркам любой международной структуры. За эти годы интеграционный процесс пережил и взлеты, и падения. Согласно диалектике, без кризисов невозможно развитие и движение вперед. На наш взгляд, результат этого развития, безусловно, можно считать успешным.

Не вдаваясь в дискуссию о достижениях и неудачах ЕС, отметим один лишь факт: состав ЕС увеличился с первоначальных шести стран в 1957 г. до 27 в 2007 г.<sup>1</sup>, что весьма красноречиво иллюстрирует реальную ситуацию. И новые кандидаты ждут своей очереди! Вряд ли неудачный проект пользовался бы такой популярностью.

Особая роль в достижениях ЕС по праву принадлежит механизму принятия решений, выработанному в объединении путем длительных переговоров и сложных компромиссов. Механизм принятия решений имеет исключительное значение для функционирования любой структуры. Поэтому вниманию читателей будут предложены основные достижения ЕС по выработке этого механизма, отдельные элементы которого могут быть применимы в самых разных сферах – экономике и политике, науке и образовании, и даже в повседневных отношениях между людьми.

Как же работает механизм принятия решений в ЕС? В чем заключается его уникальность? Как удастся примирить интересы разных по величине и значимости европейских стран?

Отсутствие эффективного механизма препятствует развитию любой структуры, любой организации. Без принятия решений движение вперед невозможно.

ЕС обладает уникальным механизмом принятия решений. Без преувеличения можно сказать, что ни одна организация в мире не имеет подобного механизма. Именно этот механизм, с нашей точки зрения, является одной из важнейших составляющих тех достижений и успехов, которых добился ЕС в своем развитии.

С помощью этого механизма Европейскому союзу удается принимать решения, которые соответствуют политике как больших, так и малых стран, удовлетворяют интересам как крупного, так и малого бизнеса, устраивают разнообразные социальные группы и слои населения, отличные по своей культуре и характерным национальным особенностям. Страны с различными национальными интересами, еще совсем недавно (по историческим мер-

\* Зуев Владимир Николаевич – заведующий кафедрой международных экономических организаций и европейской интеграции факультета мировой экономики и мировой политики ГУ ВШЭ.

<sup>1</sup> В 2004 г. членами ЕС стали 10 новых стран. В январе 2007 г. одними из последних к ЕС присоединились Румыния и Болгария. Список стран, желающих стать членами ЕС, не ограничивается перечисленными. В число кандидатов, ожидающих положительного решения, входят ряд государств Балканского региона, Турция, а также некоторые государства СНГ.

кам) враждовавшие между собой, – во время Второй мировой и «холодной» войн, – сегодня находят взаимоприемлемые компромиссы по широкому кругу вопросов сотрудничества. При этом, что также удивительно, число недовольных совместной политикой существенно уступает количеству позитивно настроенных в отношении ЕС граждан<sup>2</sup>.

Уникальность интеграционного механизма ЕС состоит не только в том, что в процессе принятия решений во внимание принимаются экономические и политические факторы развития (внутренние и внешние), интересы аграрно-ориентированных и промышленно развитых стран, учитываются интересы крупного и мелкого бизнеса и согласуются параметры экономик разного уровня развития, но также в том, что примиряются интересы различных по территории, уровню экономического развития и политическому весу европейских государств. Без этого условия представить успешное и динамичное развитие рассматриваемого объединения достаточно сложно. Действительно, как удастся обеспечить принятие бесчисленного количества экономически и политически значимых решений столь отличными друг от друга государствами, как Германия и Португалия, Великобритания и Польша, Франция и Люксембург, Италия и Латвия? Их размеры, реализуемая экономическая политика, национальные интересы существенно различаются.

Именно механизм принятия решений позволяет противостоять соблазну более мощных и крупных государств диктовать и определять условия сотрудничества без участия менее крупных стран, иногда сопоставимых по размерам с небольшими регионами крупных европейских держав. Некоторые из больших стран имеют международный статус ядерных держав (как, например, Великобритания и Франция), являются постоянными членами Совета Безопасности ООН, входят в группу наиболее развитых стран, являются членами «Группы восьми» и вершат мировую политику на равных с грандами современной геополитики – США, Китаем и Россией. Может сложиться впечатление, что интересы менее крупных стран не столь важны для ведущих государств Европы и мира.

На первый взгляд, казалось бы, примирить интересы столь разных по экономическому и политическому весу стран просто невозможно. Подтверждением сказанному является опыт сотрудничества в рамках Совета экономической взаимопомощи (СЭВ), когда достичь согласия даже по немногим вопросам было весьма проблематично. В большинстве случаев какая-либо из стран-участников, воспользовавшись правом вето, блокировала выработку того или иного направления совместной политики, что препятствовало реализации программ. Интеграционные процессы не развивались.

Показательны примеры и наших дней. Взять хотя бы Содружество Независимых Государств: количество государств-участников меньше, чем в ЕС, различия в уровне развития менее существенны, а согласия нет. Различные программы хотя и принимаются, но работают со значительной «пробуксовкой». Организацию постоянно «лихорадит».

Как Европейскому союзу удалось сделать то, чего многие международные организации не могут добиться в течение многих лет своего существования?

Секрет, как всегда, и прост, и сложен. Для того чтобы его понять, необходимо разобраться в нюансах системы принятия решений, исследовать ее главные особенности.

В первом приближении механизм принятия решений в ЕС выглядит громоздким, сложным и запутанным. Наверное, он и не может быть другим в объединении, столь масштабном по количеству участников и областей сотрудничества. Однако при более внимательном рассмотрении механизм принятия решений в ЕС оказывается стройным, логичным и обоснованным<sup>3</sup>.

Процесс принятия решений в Европейском союзе предполагает прохождение ряда процедур, в которых задействованы главные институты «законодательного треугольника» – Совет, Парламент и Комиссия. Причем главным содержанием эволюции механизма было постепенное наделение все большим объемом полномочий Европейского парламента.

Весь ход законотворчества в ЕС определен в основных договорах и документах, содержащих поправки к ним. Они и определяют порядок

<sup>2</sup> Это демонстрируют регулярно проводимые (уже в течение 30 лет) специально созданной службой «Евробарометр» опросы общественного мнения в странах ЕС. См.: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb\\_special\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm) за соответствующие годы.

<sup>3</sup> Когда я читаю лекции по механизму принятия решений в Государственном университете – Высшей школе экономики, студенты, начиная вникать в многочисленные процедуры и разбираться в деталях, часто говорят: «Какой продуманный и логичный механизм!»

действия механизма принятия решений. Однако система базовых соглашений претерпела ряд изменений, которые непосредственным образом затрагивали процедуру превращения проекта закона в нормативный акт.

Первоначально учредительные договоры отвели Парламенту только консультативную роль в принятии законодательства Сообщества, а основные инструменты процесса законотворчества находились в руках Совета. В соответствии с Договором об учреждении Европейского объединения стали и угля (ЕОУС) от 1951 г., Парламент обладал полномочиями по контролю над Комиссией Европейских сообществ, но не участвовал в принятии законодательства<sup>4</sup>.

Договоры о ЕЭС и Евратоме, вступившие в силу с 1958 г., предоставили Парламенту более широкие полномочия в процессе законотворчества. Была утверждена процедура, в соответствии с которой Совет до принятия решения по проекту, подготовленному Комиссией, был обязан провести консультацию с Европейским парламентом и получить его «мнение». Оно выносится в виде резолюции, которая доводится до сведения председателя Совета и в дальнейшем направляется в Комиссию<sup>5</sup>.

Исходя из этой практики совещаний с Парламентом, Совет в марте 1960 г. распространил действие консультативной процедуры на все важные проблемы. Несмотря на то что термин «важные проблемы» не был специально оговорен, процедура применялась даже в тех случаях, когда договоры специально не требовали проведения консультаций с Парламентом. Данная практика получила название «добровольных консультаций». К середине 1970-х гг. Совет консультировался с Парламентом фактически по всем законодательным предложениям, переданным ему Комиссией<sup>6</sup>.

Очередное изменение процедуры последовало в 1973 г. на Парижском саммите глав государств и правительств. На нем была принята Декларация, в соответствии с которой Совет

постановил: 1) после получения предложения от Комиссии в течение одной недели осуществлять соответствующие консультации с Парламентом; 2) не рассматривать предложение Комиссии до получения «мнения» Парламента; 3) более полно информировать Парламент о действиях по удовлетворению требований, содержащихся в «мнениях» по тем или иным вопросам<sup>7</sup>.

Принятые решения были дополнены пунктом об обязательности проведения повторных консультаций с Парламентом по любому факту изменения текста проекта законодательного акта. Таким образом, парламентарии получили возможность участия на всех этапах обсуждения будущего нормативного акта.

Тем не менее в тот период Европарламент не мог блокировать принятие проекта решения или заставить другие институты внести в него изменения. Сложилась ситуация, при которой выборный орган мог изложить свое мнение на любой стадии принятия решений, но не имел возможности возражать в том случае, если другой институт не учитывал его мнения. Ситуация изменилась после принципиального решения Суда ЕС по делу об изоглюкозе<sup>8</sup>, по итогам которого был аннулирован ряд законопроектов, принятых без рассмотрения Парламентом и, таким образом, не соответствующих принципам представительной демократии. С этого момента практически любое решение Совета ЕС требует либо одобрения выборного органа, либо, по крайней мере, запроса его мнения. Рассмотрение позиции и поправок Парламента, а точнее, входящих в его состав социально-экономического (ESC, EC Economic and Social Committee) и регионального комитетов (CoR, EC Committee of the Regions), стало неотъемлемой частью законодательной процедуры<sup>9</sup>.

Существует, правда, возможность принятия проекта без консультаций с Парламентом. Совет может устанавливать срок вынесения Ассамблеей своего мнения, который, однако, не может быть меньше трех месяцев. Данный

<sup>4</sup> Treaty establishing the European Coal and Steel Community (1951) <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm#founding>.

<sup>5</sup> Treaty establishing the European Economic Community (EEC) (1957), Article 140 <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm#founding>; Rules of Procedure 16th edition, November 2000, Article 22 [http://www.europarl.europa.eu/registre/reglement/2007/11-28/EP-PE\\_REGL\(2007\)11-28\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/registre/reglement/2007/11-28/EP-PE_REGL(2007)11-28_EN.pdf)

<sup>6</sup> Зеленов Р.Ю. Законодательные процедуры Европейского союза: Эволюция полномочий Европейского парламента // Государство и право. 2005. № 1. С. 97–103.

<sup>7</sup> Там же. С. 99.

<sup>8</sup> Там же. С. 97–103.

<sup>9</sup> О процедуре консультаций см.:

[http://www.eu2007.pt/UE/vEN/Conheca\\_a\\_UE/Processo\\_decisao\\_UE/consultation\\_procedure.htm](http://www.eu2007.pt/UE/vEN/Conheca_a_UE/Processo_decisao_UE/consultation_procedure.htm).

принцип был принят в целях предотвращения излишнего затягивания процедуры законодательства, а также устранения возможности возникновения потенциальных препятствий на начальном этапе.

С введением механизма более тесного сотрудничества законодательных органов, с появлением стадии одобрения, первый этап процедуры принятия решений фактически потерял свое значение и теперь имеет место лишь в случаях, которые не подлежат выполнению в рамках двух последующих стадий.

Согласительная процедура, или процедура одобрения, была учреждена Единым европейским актом (ЕЕА). Основная цель этой фазы законодательного процесса, как следует из названия, заключается в предоставлении возможности Парламенту выразить свое согласие или несогласие относительно определенных действий со стороны Совета, но без права внести в него изменения<sup>10</sup>. Фактически речь идет о разработке механизма, создаваемого с целью уменьшения риска конфликтов между этими законодательными органами.

Со вступлением в силу Единого европейского акта в 1987 г. был сделан еще один шаг в сторону демократизации процедуры принятия решений путем предоставления выборному органу дополнительных возможностей участия в процессе. Правда, его оборотной стороной являлось усложнение процесса законодательства.

Тем не менее именно принятие Единого европейского акта стало началом одного из важнейших этапов в формировании механизма принятия решений в ЕС – этапа возникновения процедуры совместного принятия решений. Первый вариант данной процедуры, получившей название «стадия сотрудничества» (или кооперации), впервые подразумевал возможность проведения двух чтений законопроекта в Парламенте.

В соответствии с этой процедурой проект решения, подготовленный Комиссией, одновременно направляется в два других ключевых законодательных института. Совет принимает решение после получения мнения Парламента, где учтены поправки Комиссии. На основе

представленного мнения Совет вырабатывает «общую позицию» и направляет документ в Европарламент для проведения второго чтения, где в течение трех месяцев парламентариями принимается решение. Вариантов последующего развития событий также три: 1) принятие акта, явное или неявное (т.е. без проведения голосования); 2) отклонение текста, с сохранением шанса на его принятие лишь в случае единогласного решения Совета; 3) предложение поправок, которые, в случае если их одобрит Комиссия, попадут в итоговый текст решения.

Наличие двух чтений напоминает традиционную двухступенчатую законодательную процедуру, которая применяется на национальном уровне. И в этом контексте до некоторой степени уместно сравнение Совета с верхней палатой национального законодательного органа, а Парламента – с нижней.

С вступлением в силу Амстердамского договора практически все области применения процедуры сотрудничества вобрала в себя процедура совместного принятия решений. В настоящее время первая схема используется только применительно к четырем аспектам деятельности экономического и валютного союза<sup>11</sup>.

Итак, введение второго чтения позволило Парламенту оказывать непосредственное влияние на позицию Совета, а также предоставило парламентариям возможность реагировать на суждения, высказываемые по проекту вне институтов, к примеру, средствами массовой информации. Тем не менее основной объем полномочий остался все же за Советом ЕС, ведь в большинстве случаев именно он имеет право последнего решения в принятии проекта.

Маастрихтский договор вносит в процесс выработки решений дополнительный этап согласования проекта (251-я статья Договора о Европейском союзе<sup>12</sup>). Он проводится с помощью образования согласительного комитета в том случае, если после двух чтений Совету и Парламенту не удалось выработать единой позиции.

Данный комитет, в котором также представлена Комиссия ЕС, имеет в своем распо-

<sup>10</sup> История объединения Европы / Под ред. П. Пальк, В. Маде, Э. Симпсон, Л. Яансалу. Эл. изд.: Эстонская школа дипломатов при поддержке Правительства Европейской комиссии в Эстонии, Министерства образования и государственной канцелярии, 2004 // [http://www.edk.edu.ee/ul/EL\\_opik\\_v.pdf](http://www.edk.edu.ee/ul/EL_opik_v.pdf).

<sup>11</sup> О процедуре совместного принятия решений см.: [http://www.eu2007.pt/UE/vEN/Conheca\\_a\\_UE/Processo\\_decisao\\_UE/cooperation\\_procedure.htm](http://www.eu2007.pt/UE/vEN/Conheca_a_UE/Processo_decisao_UE/cooperation_procedure.htm).

<sup>12</sup> Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community [http://en.wikisource.org/wiki/General\\_provisions](http://en.wikisource.org/wiki/General_provisions).



ряжении до двух месяцев, в течение которых требуется согласовать компромиссный, основанный на общей позиции текст. Позиция Совета и поправки, за которые проголосовал Парламент во втором чтении, сводятся воедино. Если соглашение достигнуто, то в течение следующих двух месяцев текст должен быть передан комитетом на утверждение на пленарном заседании Парламента и в Совет. Если оба института поддерживают текст, он считается принятым, в противном случае проект решения отклоняется. Если согласительному комитету не удастся устранить противоречия в установленный период времени, текст автоматически считается неприятым и не может стать законом без повторного проведения всех этапов законодательной процедуры.

Амстердамский договор (1997 г.) вводит дополнительный нюанс в процедуру. Соглашение по проекту решения может быть достигнуто как Советом, так и Парламентом в первом или втором чтении<sup>13</sup>. Совет может принять поправки, предложенные Парламентом, после первого чтения или согласиться с утверждением Парламентом поправок, предложенных Комиссией, не внося при этом изменений в текст. После этого утвержденный в Парламенте текст является окончательным. Подобным образом, в тех случаях, когда Парламент рассматривает общую позицию Совета во втором чтении, он может проголосовать за принятие текста в предложенной редакции. Данные изменения усиливают законодательную роль Парламента, признавая его право принятия проекта решения, что важно для публичного восприятия роли этого органа. Одновременно данная новация является стимулом для более тесного контакта между законодательными институтами на основном этапе разработки проекта в целях достижения компромиссного соглашения без формирования согласительного комитета и излишнего затягивания процедуры законотворчества.

Введение процедуры совместного принятия решений значительно укрепило позицию Парламента. Право наложить вето на принятие проекта во втором чтении или в ходе процедуры согласования дает Парламенту сильную переговорную позицию, в которой он до этого испытывал острую потребность.

Если попытаться описать механизм принятия решений в сжатой и схематичной форме, то его можно представить формулой четырех троек: «3×3×3×3».

1×3: Существуют три основных института, участвующих в выработке и принятии решения: Совет министров, Европарламент и Комиссия ЕС.

2×3: Существуют три основных варианта процедуры принятия решений во взаимодействии этих органов: процедура консультирования, процедура получения согласия и процедура совместного принятия решения. Правда, есть еще и процедура сотрудничества Совета с Парламентом. Но она применяется редко и сохранена только для решения некоторых вопросов, относящихся к функционированию экономического и валютного союза.

3×3: Принятие решений в ЕС осуществляется в три этапа: внесение предложения, его обсуждение и непосредственно принятие.

4×3: Существуют три основных варианта голосования: единогласно, простым или квалифицированным большинством.

Каждому направлению политики ЕС соответствует своя процедура взаимодействия между Комиссией, Советом и Парламентом<sup>14</sup>.

Процедура согласия Парламента, т.е. одобрения или наложения вето на принимаемый Советом акт, применяется при решениях о приеме в ЕС новых государств-членов, определении задач и полномочий Европейского центрального банка (ЕЦБ), при заключении международных договоров и др.

На других направлениях политики ЕС, например, при пересмотре цен на сельскохозяйственную продукцию, принимаемое Советом решение не требует согласия Парламента. В этом случае прибегают к процедуре консультации. При этом роль Парламента ограничивается принятием рекомендаций по законопроекту, которые Совет может проигнорировать.

По большинству вопросов, решаемых Советом, как правило, квалифицированным большинством, применяется процедура совместного решения Совета и Парламента (ст. 251 Договора ЕС)<sup>15</sup>. Она распространяется на вопросы, касающиеся свободы передвижения рабочей силы и услуг, занятости, защиты

<sup>13</sup> Зеленов Р.Ю. Законодательные процедуры Европейского союза: Эволюция полномочий Европейского парламента // Государство и право. 2005. № 1. С. 97–103.

<sup>14</sup> О процедурах взаимодействия см.: [http://ec.europa.eu/governance/governance\\_eu/policies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/governance_eu/policies_en.htm).

<sup>15</sup> Схему процедуры совместного решения Европейского совета и Парламента см.: [http://ec.europa.eu/coddecision/stepbystep/diagram\\_en.htm](http://ec.europa.eu/coddecision/stepbystep/diagram_en.htm).

прав потребителей, трансъевропейских транспортных и энергетических сетей, образования, культуры, здравоохранения, охраны окружающей среды, общих принципов осуществления этих направлений политики.

Суть данной процедуры, предусматривающей два парламентских чтения по законопроекту, сводится к тому, что Парламент имеет возможность отвергнуть абсолютным большинством голосов решение, сформулированное в Совете. Принять парламентские поправки к законопроекту Совет может, голосуя квалифицированным большинством (для принятия поправок, не получивших одобрения Комиссии, требуется единогласное решение). При отсутствии должного числа голосов в Совете в пользу парламентской поправки последняя отклоняется.

Итоговое решение по большинству нормативных актов принимает Совет. Согласно Договору о ЕС, решения в Совете принимаются большинством голосов, однако на практике больше распространено голосование квалифицированным большинством. В этом случае между государствами-членами голоса распределяются в установленных соотношениях.

Решение вопросов большинством голосов в наибольшей мере отвечает духу и букве Римских договоров и Маастрихтского договора. За исключением специально оговоренных случаев, которых, правда, с течением времени становилось все больше, для принятия решения достаточно простого большинства голосов. Каждое государство располагает одним голосом. В случае, когда процедура требует принятия решения квалифицированным большинством, голоса между странами-членами распределяются неравномерно, что обеспечивает доминирующую роль наиболее крупных государств в определении политики группировки, но одновременно дает непропорционально меньшее количество голосов малым странам. В Европейском Совете при принятии решений квалифицированным большинством проводится взвешенное голосование. Страны разделены на группы и подгруппы больших, средних и малых государств. Внутри группы государства приравнены друг к другу. Каждое из государств имеет фиксированное количество голосов. В принципе оно соотносится с его демографическим весом и экономическим влиянием, но вес малых стран искусственно завышен. Голоса распределены таким образом, чтобы разные варианты блокирования государств между собой могли предотвратить установление доминирующего положения какой-

либо группы государств в процессе принятия решений. Своеобразная система противовесов предотвращает ущемление интересов как крупных, так и малых стран. С каждой волной расширения распределение голосов меняется. Но принципы, которыми руководствуется ЕС, остаются прежними. Основная цель – обеспечить максимально приемлемый баланс интересов.

Так, в ст. 148 Маастрихтского договора было установлено, что для принятия решений квалифицированным большинством каждая из стран имеет следующее количество голосов: Бельгия – 5, Дания – 3, ФРГ – 10, Греция – 5, Испания – 8, Франция – 10, Ирландия – 3, Италия – 10, Люксембург – 2, Нидерланды – 5, Португалия – 5, Великобритания – 10.

Квалифицированное большинство составляло по Маастрихтскому договору 54 из 76 голосов, т.е. примерно 2/3 от их общего числа.

Однако уже вскоре после подписания Маастрихтского договора вопрос об определении доли голосов для каждого из участников ЕС возник снова и в довольно острой форме. При этом еще более актуальным стал вопрос о пороге, необходимом для принятия решения квалифицированным большинством в Совете. Каждый раз это было связано с очередным расширением ЕС. Первоначально надо было учесть новый расклад сил после присоединения к ЕС Австрии, Финляндии и Швеции, затем последовало вступление большой группы (10 + 2) стран преимущественно Центральной и Восточной Европы.

Вступление новых стран в 2004 г. вновь актуализировало вопрос о пересмотре голосов. В определенном смысле должны были быть пересмотрены сами принципы – с учетом интересов и малых, и больших государств. Ситуация после мая 2004 г. изменилась существенным образом, так как среди членов ЕС увеличилась доля малых стран. Проводимое Ниццким договором и Декларацией № 20 о расширении Европейского союза перераспределение было обусловлено характером последнего расширения ЕС, вобравшего в основном малые и средние страны.

Паритет между Великобританией, Германией, Италией и Францией сохранился. Они получили по 29 голосов в Совете вместо прежних 10. Чуть меньше у Испании – 27. К ней приравнивается Польша. У Нидерландов – 13. Далее следуют Греция, Чехия, Бельгия, Венгрия и Португалия – по 12; Швеция и Австрия получают по 8. Словакия, Дания, Финляндия, Ирландия и Литва – по 7. В группу малых стран с 4 голосами включаются Словения, Эстония, Кипр

и Люксембург. Наименьшее число голосов (3) у Мальты. После вступления в ЕС Румынии и Болгарии, за которыми были зарезервированы соответственно 14 и 8 голосов, их суммарное количество достигло 345.

Для принятия актов, вносимых в Европейский Совет на утверждение, требуется по меньшей мере 258 голосов «за», поданных большинством государств-участников. В других, определяемых договором случаях для принятия актов в Совете будет необходимо получить те же 258 голосов «за», но при условии, что они поданы по крайней мере двумя третями государств-членов. Существует и еще одна дополнительная «страховочная оговорка»: в случаях, когда Совет будет принимать решение квалифицированным большинством, любой член Совета сможет потребовать проведения проверки того, что государства-члены, составляющие это квалифицированное большинство, представляют как минимум 62% всего населения Союза.

Нет необходимости более детально описывать все процедуры и конкретное распределение голосов. Они хорошо известны и описаны в источниках ЕС и у нас в стране<sup>16</sup>. Интересен общий анализ особенностей процедур и выводы, которые можно было бы использовать для целей данного исследования.

Многие специалисты, изучающие ЕС, считают, что в институциональном плане перераспределение компетенций между органами ЕС сделало процедуру принятия решения исключительно громоздкой и сложной, что свидетельствует о противоречивом и сложном характере процесса транснационализации власти в Европейском союзе. Мы, напротив, полагаем, что иным механизм просто не мог быть. Он не так уж и сложен, принимая во внимание сложность задач согласования различных позиций стран в едином организме ЕС.

Необходимость одновременно учитывать интересы больших и малых государств – вечная проблема любой организации. Не является исключением и ЕС.

Не вдаваясь в подробный анализ конкретного распределения голосов в органах ЕС на различных этапах интеграционного строительства и детально не разбирая конкретные процедуры голосования, представляется важным сделать несколько общих выводов, которые

позволят понять существо главных элементов интеграционного механизма принятия решений в ЕС.

Во-первых, механизм принятия решений выстроен таким образом, что малые страны, хотя и имеют меньшее число голосов в определении общей политики, наделены непропорционально большим количеством голосов относительно доли своего потенциала в совокупном потенциале ЕС. Если взять, к примеру, Люксембург, то он имел бы по реальному вкладу в потенциал ЕС, наверное, не 4 голоса при принятии решений в Совете ЕС, как сейчас, а 0,4; и не 6 голосов в Парламенте, а 0,6. Тем самым обеспечивается интерес малых стран в развитии процедуры совместного принятия решений.

Во-вторых, крупные страны все-таки имеют и большее число голосов. Их значение в определении общей политики выше. Малые страны признают за ними это право, исходя из экономических реалий. В противном случае крупным государствам не было бы смысла участвовать в союзе, где малые страны формируют политику «на равных», поскольку они составляют большинство в ЕС.

В-третьих, дополнительной страховкой соблюдения национальных интересов (крупных и, особенно, малых стран) служит разделение процедур принятия решений на решения, принимаемые простым или квалифицированным большинством, или до достижения единогласия. Причем наиболее значимые для государственного суверенитета вопросы должны приниматься единогласно; важные, но менее значимые – квалифицированным большинством; «рутинные» – простым большинством. Тем самым представители разных государств ощущают защищенность их интересов от непредсказуемых политических маневров.

В-четвертых, сами решения подразделяются на 5 видов по степени обязательности исполнения и выбору средств достижения целей: регламенты, директивы, решения, рекомендации и заключения. Обязательными для исполнения во всех компонентах являются регламенты. Другие виды нормативных актов оставляют за государствами либо право выбора средств достижения целей, либо вообще носят рекомендательный характер. Это дает государствам определенную свободу маневра в реализации

<sup>16</sup> См., например: Право Европейского союза / Под ред. С.Ю. Кашкина. М.: Юристъ, 2004; Энтин М.Л. В поисках партнерских отношений: Россия и ЕС в 2004–2005 годах. СПб.: СКФ Россия-Нева, 2006.

общих целей. Подразделение принимаемых в ЕС юридических актов на разные виды по степени обязательности исполнения обеспечивает чрезвычайную гибкость в применении интеграционного механизма.

В-пятых, значимость органа в системе принятия решений ЕС определяет характер распределения голосов между малыми и большими странами.

В-шестых, по разным направлениям политики существуют разные процедуры голосования, позволяющие сочетать интересы больших и малых стран и коммуитарный, общий интерес развития ЕС наиболее адекватным на данный момент для данной политики образом.

В-седьмых, в зависимости от значимости того или иного направления политики ЕС, органам ЕС в процессе принятия решений сложнее или легче преодолевать возможные возражения со стороны другого органа институциональной структуры союза. Тем самым опять же сочетаются интересы отдельных стран с интересами развития союза в целом.

В-восьмых, этапы внесения предложения и его обсуждения детально и тщательно проработаны. На этой стадии учитываются интересы национальных деловых сообществ, профсоюзов, различных социальных групп населения, региональных образований посредством процедуры прохождения вопросов через соответствующие комитеты. Когда проект решения выносится на голосование, он в значительной степени уже готов к принятию с учетом не только национальных интересов соответствующих правительств, но и многих других национальных участников интеграционного процесса.

Уникальность механизма принятия решений в ЕС позволяет постоянно расширять перечень предложенных и исключительно важных выводов, поскольку рассматриваемый механизм представляется одной из вершин мастерства достижения компромисса между совершенно разными по величине и интересам участниками процесса. Но и уже упомянутые особенности позволяют представить главное – механизм, в возможно близкой к реальности степени, отражает интересы как больших, так и малых стран в процессе интеграции, оставляя в их распоряжении страховочные процеду-

ры и необходимый инструментарий на случай непредвиденных обстоятельств.

На начальных этапах развития интеграции можно констатировать наличие асимметрии в защите интересов, скорее в пользу малых стран, в процедуре принятия решений. И это не случайно. Надо было привлечь эти страны в объединение и устранить их естественные опасения по поводу возможного диктата крупных стран внутри союза. К тому же на начальных этапах интеграционного процесса ставки его участников были не так уж и высоки. Поэтому количество голосов, отданное малым странам, несоразмерно более высокое, по сравнению с величиной их населения и экономического потенциала, было вполне допустимым с точки зрения больших стран.

Теперь, когда ЕС превратился в ведущее региональное объединение мира, с огромным экономическим потенциалом, большие страны аккуратно и последовательно усиливают контроль над организацией. Этим объясняется появление оговорок о том, что для принятия решения необходимо не только собрать определенное<sup>17</sup> количество подаваемых странами голосов, но чтобы эти страны в сумме представляли не меньше существенной доли суммарных показателей стран ЕС в целом. Пока это выражается в показателях общей численности населения<sup>18</sup>.

Так, согласно договору, подписанному в Ницце, в практику голосования в ЕС вводится принцип двойного большинства, который позволяет сохранить за странами «большой четверки» (Франция, ФРГ, Великобритания, Италия) определенный контроль над процессом принятия решений в расширяющемся на восток ЕС<sup>19</sup>. Он заключается в том, что в дополнение к перечисленным выше условиям достижения количественного большинства голосов эти голоса «за» должны представлять те государства-члены, суммарное население которых составляет по крайней мере 62% от общей численности населения ЕС<sup>20</sup>.

Большие страны стремятся укрепить свое влияние в процедуре принятия решений по мере «разрастания общего пирога» и на уровне представительства в органах ЕС. Например, в качестве своего рода компенсации

<sup>17</sup> 55% плюс одно государство в редакции Лиссабонского договора.

<sup>18</sup> 65% населения в редакции Лиссабонского договора.

<sup>19</sup> Treaty of Nice amending the Treaty of European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts. Official Journal of the European Communities, C80/1, 10 March 2001.

<sup>20</sup> Ibid.



за отказ от дополнительных мест в Европейской комиссии крупнейшие государства ЕС получают, согласно Ниццкому договору, относительно больше голосов в Совете Европейского союза и несколько более устраивающую их схему определения квалифицированного большинства. Это существенное изменение, ведь Совет стоит во главе пирамиды принятия решений в ЕС. Он утверждает вторичное законодательство ЕС. Перед ним отчитывается и от него получает указания Европейская комиссия, он является верховным органом всей структуры.

Показательны в этом отношении положения относительно процедуры голосования, содержащиеся первоначально в проекте основного закона – Конституции ЕС<sup>21</sup>, а затем перешедшие в Договор о реформе, подписанный 13 декабря 2007 г. в Лиссабоне на Межправительственной конференции Европейского союза на уровне глав государств и правительств<sup>22</sup>.

Договор должен вступить в силу с первого января 2009 г. после того, как его ратифицируют все страны ЕС (в настоящее время их 27), и шансы на это весьма вероятны. Поэтому уже сейчас можно отметить некоторые принципиально новые элементы, важные с точки зрения данного исследования.

После вступления Договора в силу решения в ЕС будут приниматься 55% всех голосов плюс одно государство, в которых проживает как минимум 65% населения Союза. Таким образом, для принятия решения необходимо согласие 15 из 25 государств или 16 из 27 после состоявшегося вступления в ЕС Румынии и Болгарии. Если проект документа предлагает Совет Министров (а не Еврокомиссия), то за него должно быть отдано как минимум 72% голосов стран. Речь идет о вопросах внешней политики и внутреннего правопорядка.

Предложенная процедура защищает права и малых стран, которые в Еврокомиссии имеют такое же представительство, как и большие, но значительно меньшее – в Совете.

В целом, согласно конституционному Договору, сокращается на 30 позиций (!) количес-

тво направлений политики, в рамках которых решения надо принимать единогласно. Единогласие останется обязательным условием для решений, связанных с внешней, внутренней, налоговой и социальной политикой. В остальных случаях для принятия решений квалифицированным большинством действует описанный принцип «двойного большинства» (по голосам и по населению).

Составной частью предлагаемых новаций является и новый механизм урегулирования споров. Правда, декларация по этому вопросу не является частью Конституционного договора. Если против решения Совета проголосует 34% государств, которые представляют 26% населения, то решение по данному вопросу откладывается на будущее<sup>23</sup>. К решению данной проблемы надо будет вернуться «через разумный промежуток времени, без нарушения законодательных сроков». Этот механизм должен работать до 2014 г. Затем большинством голосов Совет ЕС может его ликвидировать.

На практике это означает следующее. Если, к примеру, Великобритания и Польша захотят заблокировать предложение Франции или Германии об увеличении налогов, то им необходимо заручиться поддержкой еще семи государств среднего размера. В первоначальном варианте договора Ниццы достаточно было заручиться поддержкой трех государств. Процедура голосования, утвержденная в Ницце, предоставляет средним государствам, таким как Польша и Испания, а также малым государствам относительно больше полномочий, чем предусматривается в Конституционном договоре<sup>24</sup>.

В зависимости от хода ратификации Лиссабонского конституционного договора, система, закрепленная в Ниццком договоре, останется в силе до 31 октября 2014 г. Но даже и до 31 марта 2017 г. государство – член ЕС может попросить об использовании системы, которая предусмотрена Договором Ниццы. Это свидетельствует о том, сколь последовательно и осторожно осуществляется переход на новую систему голосования. Тем не менее, начиная с

<sup>21</sup> Treaty establishing a Constitution for Europe. Official Journal of the European Communities, C 310, 16 December 2004.

<sup>22</sup> Treaty of Lisbon amending the Treaty of European Union and the Treaty establishing the European Community signed in Lisbon on 13 December 2007 // [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm).

<sup>23</sup> Treaty establishing a Constitution for Europe. Official Journal of the European Communities, C 310, 16 December 2004.

<sup>24</sup> Treaty of Nice amending the Treaty of European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts // Official Journal of the European Communities, C80/1, 10 March 2001.

1 апреля 2017 г. будет действовать уже только новая система двойного большинства<sup>25</sup>.

Широко распространено ложное убеждение, что политика ЕС вершится исключительно в интересах крупных стран. Важно отметить обратное: вне структур ЕС у малых стран не было бы таких возможностей отстоять в одиночку свои интересы в переговорах с гораздо более влиятельными и мощными государствами. Процедуры голосования в ЕС позволяют малым странам реализовывать свою позицию, иногда даже вопреки позиции крупных стран.

Например, ведущие государства ЕС – Франция, Великобритания и Германия – возражали против ликвидации магазинов беспошлинной торговли «duty free» в зоне ЕС. Другие же участники объединения, в основном небольшие государства, настаивали на подобной мере, так как, по их мнению, пользование услугами магазинов беспошлинной торговли в международных аэропортах при перелетах между странами ЕС противоречило законодательству союза. В результате решение о закрытии магазинов с 1 июля 1999 г. для стран ЕС было принято большинством голосов<sup>26</sup>. Возражающие страны – заметим, что это были ведущие государства ЕС, – были вынуждены его исполнить.

Роль малых стран исключительно важна. Казалось бы, они играют второстепенную роль, и большие государства должны решать основные вопросы в соответствии со своими приоритетами. Однако трудно представить себе союз, членами которого были бы только Франция, Германия, Великобритания и Италия. С равным количеством голосов, с равными амбициями и претензиями на главенство в выработке общей политики. Могла бы подобная организация быть успешной и эффективной? Таким образом, в составе ЕС малые страны выполняют важную функцию некоего буфера.

Крупные и равновеликие партнеры редко уживаются друг с другом в организациях, где они должны принимать совместные решения по урегулированию различных вопросов сотрудничества. Рассмотрим опыт взаимодействия равновеликих партнеров в рамках коммерческой организационной структуры на примере конфликта норвежского холдинга «Теленор» с «Альфа-групп» в рамках сотовой компании

«Вымпелком». Два крупнейших акционера не смогли договориться о совместной стратегии компании. Норвежцы, не видя иного выхода, предложили распространенный в западной деловой практике метод «дуэли», после которой, в результате выкупа акций по наибольшей цене, в компании должен остаться только один крупнейший акционер<sup>27</sup>. Каждый считал, что он может управлять компанией лучше и что выгод от самостоятельного контроля над компанией он получит больше.

Аналогичные ситуации могут возникать и в деятельности международных экономических организаций. Международная практика не знает примеров успешных экономических альянсов, имевших длительную историю, скажем, между США и Россией, или США и Китаем, или Великобританией и Германией, или других подобных структур. Вместе с тем примеров организаций, в которых малые государства успешно соседствуют с большими, множество.

Заметим, что широко распространенное мнение о том, что Россия не может войти в ЕС только потому, что она слишком велика, представляется ошибочным. Для этого есть масса других причин. Сосуществование разных по величине государств в рамках одной организации возможно, что подтверждается многолетней успешной деятельностью ЕС. Более того, наше предположение состоит в прямо противоположном утверждении, а именно в том, что в составе организации должны быть разные по величине страны, чтобы служить своего рода буфером, сглаживающим возможное противостояние между наиболее влиятельными державами за господство в рамках объединения.

Еще одна особенность механизма принятия решений в ЕС – тщательная подготовка и согласование проектов решений со всеми возможными представителями различных заинтересованных групп. Через различные структуры, как правило, комитеты, в процессе участвуют представители деловых кругов, профсоюзов, различных социальных групп и регионов. Правда, это не всегда способствует быстрому принятию решения, скорее наоборот. Но зато с должным учетом интересов большинства.

Вот один из последних примеров, связанных с обсуждением Конституции ЕС. Так, традиционно вопрос пересмотра основополагающих

<sup>25</sup> Treaty of Lisbon amending the Treaty of European Union and the Treaty establishing the European Community signed in Lisbon on 13 December 2007, Article 9C // [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm).

<sup>26</sup> NRC Handelsblad. 6.06.1999.

<sup>27</sup> Коммерсантъ-Деньги. 2006. № 12. С. 28.

договоров ЕС происходил в рамках механизма межправительственных конференций, что имело место в период выработки Маастрихтского, Амстердамского и Ниццкого договоров. Эти договоры были успешно согласованы и теперь реализуются на практике. Однако данная форма подготовки предусматривала большее участие для правительств государств-членов и в меньшей степени учитывала позиции представителей Европейской комиссии, депутатов Европейского парламента, депутатов национальных парламента, а также представителей других институтов ЕС, многочисленных европейских организаций, национальных структур и населения в целом.

Для исправления ситуации и выработки новых предложений в дополнение к основополагающим договорам о ЕС была предусмотрена трехступенчатая схема подготовки:

- «Всенародное обсуждение», получившее название «диалоги о будущем Европы». Применительно к обсуждению проекта Конституции оно проходило в течение 2001–2002 гг.;
- Подготовка согласованного проекта в ходе заседаний Европейского конвента (2002–2003 гг.);
- Созыв очередной Межправительственной конференции стран – членов ЕС;

После прохождения всех трех ступеней подготовки происходит утверждение принятого проекта в ходе национальных референдумов или других процедур, принятых национальным законодательством стран – членов ЕС.

Как известно, тщательность проработки вопроса не способствовала повсеместному одобрению проекта Конституционного договора, а также проекта Лиссабонского договора о реформе. С другой стороны, если этот Договор будет одобрен и ратифицирован, то с высокой долей уверенности можно утверждать, что к нему и будут относиться как к Основному закону.

Необходимо отметить еще один важный аспект работы механизма принятия решений в ЕС, на который редко обращают внимание отечественные исследователи.

Речь идет о применении принципа паритета властных полномочий, или принципа «сдержек и противовесов» («checks and balances»). Данный принцип чрезвычайно важен для успешного функционирования всей системы. Если политическая система, система властных институтов, национальная или наднациональная, не построена на этом принципе, легко предсказать монополизацию процесса принятия решений наиболее важным институтом власти.

Монополия на принятие решений с высокой степенью вероятности ведет к деградации всей системы, которой она управляет, подобно тому, как это происходит в других областях господства монополий (производство, сбыт, предоставление услуг).

Согласно принципу «сдержек и противовесов», ни одна из руководящих инстанций ЕС не может принять единоличного решения без согласия или одобрения другой руководящей инстанции. Процедура «совместного принятия решений» – классический пример соблюдения и развития принципа паритета властных полномочий в механизме принятия решений.

Многочисленные нарушения и злоупотребления властью, коррупция, неправильные и предвзятые решения имеют простое объяснение. Монополизация права принимать решения – вот причина «пробуксовывания» механизма в системах, не придерживающихся принципа «паритета». В случае, когда в системе нет другой контролирующей и контрбалансирующей инстанции, наделенной равным объемом полномочий, ошибки и злоупотребления неизбежны. Конечно, неверные или неоптимальные решения возможны и при использовании данного принципа, однако опыт ЕС показывает, что они могут быть относительно безболезненно скорректированы в результате применения процедуры «паритета».

Проведенный анализ формирования механизма и принципов функционирования системы принятия решений в ЕС, а также общие знания, накопленные за годы изучения ЕС, позволяют сформулировать следующие выводы.

1. Механизм принятия решений в ЕС отличается чрезвычайной гибкостью. В соответствии с изменением обстоятельств меняются и особенности использования механизма.

2. Механизм максимально чутко реагирует на потребности развития того или иного направления политики ЕС в адаптированном под это направление варианте процедуры принятия решений.

3. При формировании механизма учтены интересы и больших, и малых стран. Распределение голосов в органах принятия решений осуществляется таким образом, что и малые страны довольны, поскольку не могли бы оказывать такого влияния на общую политику, находясь вне механизма; и большие страны заинтересованы, так как в рамках согласованного механизма, а не используя рычаги силового давления, имеют больший вес в определении совместной политики.

4. Чем больше учитываются предпочтения различных групп интересов на стадии выработки решения, тем проще принимается решение и тем легче оно реализуется на практике. Институциональная система ЕС оказалась способной воспринять и защитить интересы различных групп бизнеса и населения.

5. Чем более наднациональной является процедура принятия решений на каком-либо из направлений совместной политики, тем более результативна эта политика и тем больше успехов в ее реализации удастся добиться (например, значительные успехи наблюдались в торговой или аграрной политике, которые наиболее наднациональны).

6. В практике ЕС процедура принятия решений по направлениям выработки совместной политики тем более наднациональна, чем больше степень взаимозависимости и взаимосвязанности стран в соответствующей области экономики или политики. Чем выше потребность в сотрудничестве, чем острее необходимость в принятии оперативных совместных решений, тем выше склонность

к наднациональным вариантам принятия решений.

7. Чем больше появляется необходимых для принятия решений и чем оперативнее их необходимо принять, тем выше потребность в применении наднациональных процедур в механизме принятия этих решений. Тем больше ощущается потребность отхода от единогласия и перехода к использованию систем простого большинства либо квалифицированного большинства.

8. Механизм принятия решений становится неотъемлемой частью и способствует развитию общего интеграционного механизма.

Сочетание гибкости и компромисса с обязательностью исполнения и жестким контролем в различных областях интеграции возведено в ЕС в ранг особого мастерства. Это демонстрируют многочисленные примеры: практики принятия решений, учета интересов больших и малых стран, развитых и развивающихся, крупных и мелких фирм. Без тонкого механизма соединить в одном организме столь разные страны было бы невозможно.