

УДК 11.25.43

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА ЕС КАК ГАРАНТ УСТОЙЧИВОСТИ ИНТЕГРАЦИИ

Нигманов Таир Амангалиевич

tanhoiser@mail.ru

магистрант ЕНУ им. Л.Н.Гумилева,

Нур-Султан, Казахстан

Научный руководитель – Р.М. Таштемханова

Основы Европейского союза были заложены после окончания Второй мировой войны. Ослабленные полномасштабными боевыми действиями страны планировали, во-первых, как можно скорее восстановить разрушенную войной экономику, во-вторых, предотвратить новый всеевропейский конфликт.

В 1946 году бывший премьер-министр Великобритании Уинстон Черчилль призвал к объединению европейских стран в рамках Соединенных Штатов Европы и предложил свое видение этого союза. Через 3 года был создан новый международный европейский орган, получивший название Совет Европы.

Однако у данного органа был ряд серьезных недостатков. Его решения не были обязательными, а, следовательно, по своим функциям он был ближе к диалоговой площадке, чем к наднациональному органу [1]. Таким образом, несмотря на широкий спектр вопросов, заявленных в Уставе организации, Совет Европы не мог бы в случае необходимости предотвратить конфликт между собственными участниками.

Данный орган существует и на сегодняшний день. С течением времени его деятельность сосредоточилась на построении единого европейского пространства, основой целостности которого являются общие ценности демократии, прав человека и законности, вопросы экономики и обороны при этом, как правило, в рамках Совета не обсуждаются.

Несмотря на то, что Совет Европы не является органом Европейского союза, он сыграл большую роль в интеграции европейских государств. Создание Совета показало, что государства готовы к реальным шагам по созданию единого интеграционного пространства. Призывы к объединению Европы звучали и гораздо раньше середины XX века, однако они так и остались лишь планами по объединению европейских государств.

Еще одним шагом к построению интеграции послужило создание в 1948 году Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Основной задачей ОЭСР была координация средств, выделяемых Соединенными Штатами Америки европейским странам в рамках плана Маршалла для реконструкции послевоенной экономики.

Частично эта организация решала проблему вышеупомянутого экономического кризиса. Однако, во-первых, предоставляемых по плану Маршалла ресурсов было недостаточно для полного восстановления разрушенной экономики Европы, во-вторых, европейские государства были заинтересованы в создании собственного суверенного объединения, не зависящего от Вашингтона.

Стремясь решить данные проблемы, в 1950 году министр иностранных дел Франции Робер Шуман опубликовал декларацию, основой которой послужил доклад французского экономиста Жана Моне.

Идея объединения Европы состояла в прекращении противостояния между Германией и Францией через кооперацию в узкой, но крайне важной сфере. Таким сектором была выбрана угольная и металлургическая промышленность: в 1951 году было создано Европейское объединение угля и стали (ЕОУС).

Одной из ключевых идей, изложенных в декларации Шумана, была мысль, что единую Европу невозможно создать на основании одного-единственного плана. Объясняется данное утверждение тем, что любое государство опасается утраты суверенитета, поэтому передача каждой функции на наднациональный уровень должна быть оправдана получением конкретной выгоды. Это повлияло на весь процесс европейской интеграции: современный Европейский союз был создан не в одночасье одним договором. Это результат медленного интеграционного процесса, в котором постепенно росли количество наднациональных и межгосударственных институтов, их функции и полномочия, а также число участников интеграции.

Еще одним ключевым нововведением стоит назвать наднациональные элементы в ЕОУС. Согласно 9 статье Договора о создании ЕОУС, Высший руководящий орган (The High Authority) комплектовался из представителей стран-членов Объединения, при этом, при выполнении своих функций они обязаны были исходить из общих интересов и не должны запрашивать и принимать инструкции от какого-либо правительства или какой-либо организации [2]. Решения данного органа были обязательны к исполнению национальными правительствами.

В последующем Высший руководящий орган преобразовался в Европейскую комиссию. Во время данного процесса значительно изменились полномочия и функции данного института, однако прослеживается единый принцип формирования данного органа: комплектация из представителей государств-членов европейской интеграции, которые при этом защищают интересы не своей родной страны, а всего объединения.

Для уравнивания Высшего руководящего органа в 1952 году был создан Особый совет министров, которые бы в противовес будущей Еврокомиссии защищали в Объединении интересы государств-участников [1]. В последующем Особый совет министров стал Советом Европейского союза, иногда называемым Советом министров, и занял роль межправительственного органа для обсуждения и решения конкретных узконаправленных проблем.

Для обеспечения верховенства закона при толковании и применении Договора и его подзаконных актов внутри ЕОУС действовал Суд [1]. Первоначально он состоял из 7 судей, назначаемых на шесть лет, которые должны были меняться каждые 3 года по три или четыре судьи поочередно.

Суд обладал юрисдикцией в отношении апелляций государства-члена или Совета об отмене решений и рекомендаций Высшего органа на основании отсутствия юридической компетенции, существенных процессуальных нарушений, нарушений Договора или любой нормы права, относящейся к его применению, или злоупотребление властью.

Суд ЕОУС был единственным судебным органом. Однако с течением времени, когда расширялись сферы интеграции, в состав объединения включались новые государства-члены и появлялись новые наднациональные органы, Суд перестал справляться с возложенными на него обязанностями. В результате Суд ЕОУС был реформирован в Европейский суд, который стал высшим звеном общеевропейской судебной системы, получившей название «Суд Европейского союза». Следующими по иерархии после Европейского суда идет Трибунал, затем – специализированные трибуналы.

После ЕОУС в 1957 году были созданы Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) и Европейское сообщество по атомной энергетике (Евратом). Первое объединение ставило перед собой цель создания единого экономического пространства, основанном на принципе четырех свобод (свобода передвижения товаров, услуг, капитала и рабочей силы). Второе должно было содействовать кооперации в сфере ядерной энергетике.

Данные организации не могли долгий период времени существовать параллельно, так как охватывали значительные сферы сотрудничества между странами. Также в каждой из организаций существовали похожие институты, которые носили даже одинаковое название. Поэтому в 1965 году был подписан Брюссельский договор, вступивший в силу в 1967 году. Он был также назван «Договором слияния» и своей задачей имел объединение ЕОУС, Евратома и ЕЭС.

В то время как экономическая консолидация успешно развивалась, интеграция в области обороны и внешней общей политики встречала явное сопротивление европейских стран. При этом к подобной кооперации страны подталкивали обладающий ядерным оружием СССР и его сателлиты, а также опасения ремилитаризации Германии. Последнее также являлось и помехой к интеграции: экономические объединения были основаны на кооперации Франции и ФРГ, что было невозможно при создании военно-политического союза.

Основные функции по обеспечению безопасности Западной Европы взяло на себя созданное в 1949 году НАТО. Были параллельные попытки создания собственных независимых от США объединений, однако они особого успеха не имели.

Политическая кооперация при этом развивалась. В 1957 году была создана Ассамблея Европейских сообществ, в дальнейшем переименованная в Европейский парламент. Первоначально члены Ассамблеи назначались государствами-членами, однако с 1979 был произведен переход на выборы населением европейских стран.

Широкая интеграция требует постоянного контакта на высшем уровне между главами участвующих государств для решения серьезных вопросов и выбора стратегических направлений дальнейшего роста. В Европе подобные встречи проходили неформально с 60-х годов, пока в 1974 году президент Франции Валери Жискар д'Эстен не предложил formalизовать данную практику.

Таким образом, был создан Европейский совет, в последующем ставший высшим политическим органом Европейского союза. Он состоит из глав государств или глав правительств входящих в ЕС стран и занимается определением стратегических направлений развития интеграции.

В 1975 году была создана Европейская счетная палата. Европейские интеграционные проекты имели собственный бюджет, следовательно, необходим был фискальный орган, задачей которого было проведение аудита. Первоначально он не имел определенного правового статуса. Официально закрепил Европейскую счетную палату Маастрихтский договор [3], который также дал ему право подавать иски в Европейский суд, а Амстердамский договор позволил проверять финансы всего Европейского союза [4].

К 80-м годам XX века стало очевидно, во-первых, что заявленные цели по созданию общего рынка не выполняются, во-вторых, что расширение институтов и государств-членов интеграционного проекта делают необходимыми очередную реформу. Подписанный в 1985

году Единый европейский акт (ЕЕА) обязывал страны создать общий рынок к 1992 году, а также заложил основы Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ).

В 1992 году в нидерландском городе Маастрихт был подписан Договор о Европейском союзе, который положил начало современному Европейскому союзу. Он определил критерии, которым должна соответствовать страна, желающая присоединиться к ЕС, а также создал Европейский центральный банк, седьмой институт Европейского Союза.

Европейский центробанк выполняет те же функции, что и центральный банк на государственном уровне: эмиссия валюты, осуществление кредитно-денежной политики, определение ключевых ставок.

Делая анализ эволюции европейских институтов, стоит выделить несколько ключевых особенностей. Шесть из семи институтов Европейского союза были созданы раньше самого ЕС. При этом они появлялись и видоизменялись не одновременно, а в условиях необходимости на конкретном этапе интеграции. Внутри государства институты существуют на основании «разделения властей»: четкого деления на исполнительную, законодательную и судебную власть, при котором устойчивая система стремится к балансу между этими ветвями.

Однако в случае с наднациональными органами Европейского союза такое разделение провести невозможно. Например, функциями исполнительной власти обладают и Совет Европы, и Совет Европейского союза, и Европейская комиссия. В основе институциональной системы ЕС лежит принцип сбалансированного распределения полномочий. Из-за длительного периода институционального строительства и углубления интеграции органы постепенно получали новые функции или делили их с новообразованными институтами. Целью каждой такой реформы было нахождение баланса, во-первых, между самими органами ЕС, во-вторых, между надгосударственными образованиями, стремящимися к контролю над государствами-членами, и национальными правительствами, не желающими терять без необходимости суверенитет над теми или иными вопросами, в-третьих, между странами-участниками интеграционного проекта. Классическое внутригосударственное «разделение властей» с такой задачей справиться бы не смогло.

Существование органов, которые, с одной стороны, выполняют смежные взаимодополняющие функции, с другой стороны, в принципе своего формирования исходят из разных приоритетов (защита национальных интересов или интересов интеграции) и обеспечивают Европейскому союзу стабильность.

Также стабильность обеспечивает и гибкость данных институтов. Как можно видеть из описания эволюции органов ЕС, с течением времени они неоднократно видоизменялись, чтобы отвечать на актуальные запросы интеграции. Отдельное государство можно считать замкнутой системой: у него постоянная территория, постепенно растущее население и право на независимое от внешних акторов решение внутренних проблем.

Интеграционное образование, в свою очередь, такими константами не обладает. В союз могут входить новые государства, может расширяться список вопросов, по которым будет происходить кооперация и т.д. Поэтому если отдельное государство может существовать с постоянно действующими институтами, в которые постепенно вносятся незначительные изменения с течением времени, то для эффективного растущего интеграционного проекта такой путь неприемлем. Институты должны оперативно подстраиваться под быстро изменяющийся баланс сил и приоритетов, что можно наблюдать на примере Европейского союза, а, значит, признавать его институциональную систему устойчивой.

Список использованных источников

1. Statute of the Council of Europe <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/001> (дата обращения - 24.03.2021)

2. Treaty establishing the European Coal and Steel Community https://www.cvce.eu/obj/treaty_establishing_the_european_coal_and_steel_community_paris_18_april_1951-en-11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58.html (дата обращения - 24.03.2021)
3. Treaty of European Union <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT> (дата обращения – 24.03.2021)
4. Treaty of Amsterdam amending the EU Treaty <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT> (дата обращения - 24.03.2021)