

УДК 327

Тимофей НОВОСАД

МЕХАНИЗМЫ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ В ЕС: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Аннотация. В данной статье исследовано влияние методов принятия решений в сферах деятельности Европейского Союза на интеграцию внутри него, в частности определяются современные тенденции интеграционного процесса. В качестве метода решения исследовательской задачи предложено рассмотрение механизмов принятия решений Евросоюзом в сферах внешней политики, социальной и экономической, с использованием для этого теории среднего уровня. Так, механизм принятия решений во внешнеполитической сфере рассмотрен через призму теории либерального интергouvernementализма, в сфере социальной политики – через призму концепции многоуровневого управления, в экономической сфере выбран основной актор – Европейский центральный банк, и процесс принятия им решений рассматривается с точки зрения неофункционализма. Проведённый анализ позволяет обоснованно утверждать о том, что на современном этапе развития механизмов принятия решений в Европейском Союзе можно выделить следующие тенденции: расширение полномочий наднациональных институтов, а также серьёзную дифференциацию позиций государств – членов Евросоюза относительно полномочий, передаваемых на наднациональный уровень, и степени углубления интеграции.

Ключевые слова: Европейский Союз, механизмы принятия решений, интеграционные процессы, современные тренды.

Теоретико-методологические подходы к европейской интеграции

За годы существования Европейского Союза не раз предпринимались попытки, пока безуспешные, построения единого для всех сфер механизма принятия решений. Этому мешает отсутствие единой, “большой” интеграционной теории, применимой ко всем сферам деятельности ЕС.

© **Новосад Тимофей Александрович** – выпускник бакалавриата Пермского государственного национального исследовательского университета, студент I курса магистратуры Пермского филиала Высшей школы экономики. **Адрес:** 614067, Россия, Пермь, ул. Букирева, 15. **E-mail:** novosadta@yandex.ru

Рукопись заняла третье место в конкурсе научных статей молодых учёных-европеистов, проведённом Ассоциацией европейских исследований (АЕВИС) в 2018 г.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope32019190196>

Для изучения межправительственного метода управления интеграционным процессом, применяющегося во внешнеполитической сфере ЕС, предлагается использовать теорию либерального интерговерментализма Эндрю Моравчика. Согласно ей интеграция является процессом строгого правительственного планирования и осуществляется только в том случае, если национальные правительства заинтересованы в сотрудничестве с другими национальными правительствами или намерены усилить свой контроль за решением определённых вопросов [Andreatta, 2005; Moravchik, 1993].

Для интеграции в социальной сфере характерен метод открытой координации, который позиционируется как абсолютно децентрализованный и применяется в соответствии с принципом субсидиарности. Для его анализа выбрана концепция многоуровневого управления, основоположниками которой являются Лисбет Хуг и Гарри Маркс. Последний определяет многоуровневое управление как “систему постоянных переговоров между связанными друг с другом правительствами на различных территориальных уровнях” [Marks, 2016]. Данная концепция признаёт ограниченность двухуровневого подхода (национальный – наднациональный уровни) и использует трёхуровневый подход, добавляя еще и региональный уровень власти. Процесс принятия решения не монополизирован национальными государствами, он находится в совместной компетенции акторов на различных уровнях; политические уровни не включены друг в друга, а пересекаются; субнациональные акторы действуют как на национальном, так и наднациональном уровне; национальные правительства не монополизируют право на установку связей между местными и наднациональными акторами [Hooghe, Marks, 2001]. Координация между всеми уровнями осуществляется с помощью политических сетей, которые выступают в качестве неформального координационного механизма между частной и государственной сферами, обеспечивая непрерывный обмен информацией [Саворская, 2012].

В денежно-кредитной политике еврозоны используется жесткий наднациональный метод. Центральный институт единолично принимает обязательные для исполнения остальные акторами решения. Рассматривать данный метод предлагается через призму неофункциональной теории, появившейся в 1960–1970-х годах. “Отцом” данной теории считается Э. Хаас, вклад в её изучение внесли также внесли Л. Линдберг, В. Хальштейн, А. Этzioni. Неофункционалисты считают, что последовательность интеграционного процесса предполагает создание системы мощных центральных институтов, которым государства-участники постепенно будут передавать принадлежащий им суверенитет. Правительства государств-участников и сами государства-участники рассматриваются как пассивные акторы осуществления политики, в то время как наднациональные органы обладают всей полнотой власти в области принятия решений [Haas, 1958].

Неофункционалистам принадлежит введение такого понятия, как “перетекание, переливание” (spill-over). Его логика объяснена Леоном Линдбергом: “Исходная задача и передача полномочий центральному институтам создаёт ситуацию или серию ситуаций, с которыми можно справиться только путём дальнейшего расширения задач и передачи полномочий” [Lindberg, 1963]. Неофункционалисты настаивали на расширении полномочий наднациональных институтов и сосредоточении в их руках всей полноты принятия решений.

Сфера внешней политики

Институты в области общей внешней политики и политики безопасности Европейского Союза построены на иерархическом принципе. Непосредственное руководство осуществляет Европейский Совет. Повестку его заседаний во многом определяет председательствующее в данное полугодие в органах ЕС государство [Кембаев, 2007]. Ежемесячно заседает Совет ЕС в формате Совета по общим вопросам и внешним отношениям [Бирюков, 2016]. На сессиях, посвящённых внешней политике, присутствуют министры иностранных дел государств-членов и Высокий представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности. К полномочиям данного Совета относятся: осуществление ведущей роли Европейского Совета, предложение общих стратегий действий в Европейском Совете, принятие и пересмотр совместных действий и решений, двусторонний обмен информацией и координация действий по общим внешнеполитическим вопросам [Договор о Европейском Союзе].

Повестка заседаний Совета готовится Комитетом постоянных представителей государств-членов при органах ЕС [Ильин, 2008]. Комитет также является форумом для диалога, как между самими постоянными представителями, так и между постоянными представителями и правительствами стран.

Центральная роль в управлении кризисными ситуациями и в осуществлении внешней политики принадлежит Комитету политики и безопасности. Его членами являются политические директора, назначаемые министрами иностранных дел государств ЕС. Основные задачи комитета: мониторинг международной политической обстановки, наблюдение за осуществлением совместной политики, наблюдение за решениями Совета ЕС, внесение вклада в определение общей внешней политики. На заседаниях также присутствуют представитель Европейской комиссии и специальные представители Высокого представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности [Björkdahl, Strömvik, 2008].

При планировании операций на помощь Комитету политики и безопасности приходят состоящие из экспертов всех стран ЕС Военно-политическая группа и Группа по внешней политике [Данилов, Семёнов, Толкачёв, 2013]. На низшей ступени иерархии находится Ситуационный центр ЕС. Он проводит сбор и анализ разведывательной информации, а также готовит аналитические доклады [Бирюков, 2016].

Таким образом, на каждом этапе обсуждения и принятия внешнеполитических решений главными акторами являются государства-члены ЕС. Весь процесс имеет межправительственный характер.

Социальная политика

Социальная политика в Европейском Союзе включает в себя национальный и наднациональный уровни. На первом уровне регулируются сферы: здравоохранение, охрана труда, защита окружающей среды, образование и профессиональное обучение, а также обеспечивается социальная защита пенсионеров, нетрудоспособных граждан, многодетных семей, безработных [Сергеев, 2009]. Социальная политика всего Евросоюза прослеживается в трёх основных измерениях: аграрная рас-

пределительная политика, трудовое законодательство (охрана труда), безопасность производимой продукции и защита здоровья потребителей.

В принятии решений используется принцип “законодательного треугольника”, то есть взаимной ответственности трёх ключевых институтов – Европейского Совета, парламента и комиссии [Зуев, 2008]. Определёнными компетенциями также наделены профильные комитеты (Экономический и социальный комитет, Комитет регионов) и специализированные организации: постоянный комитет по занятости, структурные фонды, Европейская служба занятости, Система взаимной информации по политике занятости и т.д. Следует отметить нормотворческую работу Суда ЕС, который, “действуя совместно с национальными судами, создал внушительный свод судебных решений, которые способствуют повышению мобильности рабочей силы” [Бабынина, 2012].

Таким образом, институциональные агенты социальной политики представлены и ключевыми институтами наднационального уровня, и специфическими структурными подразделениями, и фондами, некоммерческими организациями и т.д. Процесс принятия решений строится на принципе субсидиарности и разделения ролей. Институты ЕС разрабатывают основные принципы социальной защиты, в числе которых недопустимость дискриминации в сфере социальной защиты, принцип прозрачности информации для лиц о размере выплат, принцип недопущения ухудшения положения [Левченко, 2016].

В целом формулирование единой социальной политики в рамках всего Евросоюза осложнено не только разнородностью национальных моделей социальной политики, но и институциональной тяжеловесностью механизма принятия решений, наличием множества гетерогенных институтов и акторов.

Кейс Европейского центрального банка

Интерес представляет деятельность такого важного наднационального органа, как Европейский центральный банк (ЕЦБ). Его главные органы – Исполнительный совет (дирекция) и Управляющий совет. В Исполнительный совет входят президент ЕЦБ, вице-президент и четыре члена правления, избираемые Европейским Советом квалифицированным большинством. К обязанностям Исполнительного совета относятся: подготовка заседания Управляющего совета; проведение кредитно-денежной политики в зоне евро в соответствии с указанными руководящими принципами и решениями.

Управляющий совет состоит из членов Исполнительного совета и глав национальных центральных банков государств еврозоны. К их обязанностям относятся: принятие руководящих принципов и решений, необходимых для реализации задач ЕЦБ; формулирование денежно-кредитной политики еврозоны, включая определение ключевых процентных ставок. Каждому члену Управляющего совета ЕЦБ принадлежит один голос, решения принимаются простым большинством голосов, за несколькими исключениями: формирование капитала ЕЦБ, передача валютных резервов от национальных центральных банков, распределение их валютного дохода, а также прибыли и убытков ЕЦБ [Ерпылева, 2010].

Общий совет ЕЦБ объединяет членов Управляющего совета и глав национальных банков государств ЕС, не входящих в зону евро. Основной его задачей является

ся обеспечение безболезненного перехода к единой европейской валюте всех государств – членов ЕС, а также информирование всех стран ЕС о направлениях денежно-кредитной политики еврозоны.

Механизм выработки единой денежно-кредитной политики еврозоны учитывает интересы всех членов ЕС путём нахождения их представителей в ключевых органах ЕЦБ, и каждое из государств Европейского Союза в определённой степени принимает в нём участие. Но последнее слово всегда остаётся за ЕЦБ, принятое решение которого имеет обязательный к исполнению характер и не подлежит обсуждению.

Современные вызовы и тренды

Как видно на трёх приведённых примерах, в ЕС сложилась гибридная система принятия решений. Наблюдается асимметрия уровней интеграции: высокий в области денежно-кредитной политики стран еврозоны и весьма умеренный в политической сфере. Не случайно существует мнение, что необходимо изъять из ведения национальных государств вопросы формирования внешнеполитического курса и передать их на наднациональный уровень, чтобы внешнеполитическая деятельность ЕС являлась равнозначной единому голосу еврозоны в мировой финансовой системе. К этому подталкивают новые внешние и внутренние вызовы, с которыми сталкивается Евросоюз. А именно: региональные конфликты, терроризм, растущее миграционное давление, социальное и экономическое неравенство [Римская декларация].

Использование межправительственного метода управления приводит к тому, что национальные интересы государств – членов ЕС превалируют над общими интересами, а каждое государство стремится проводить собственную внешнюю политику исходя из национальных интересов, а не интересов Евросоюза в целом. В социальной сфере используется метод открытой координации, который означает эффективное взаимодействие наднациональных институтов и национальных правительств. Государства-члены не передают компетенции на наднациональный уровень, поскольку они имеют разный уровень экономического развития и разные социальные модели. Вмешательство руководящих органов ЕС ограничено рекомендациями и созданием общих стандартов.

В сфере денежно-кредитной политики еврозоны используется жёсткий метод концентрации властных полномочий в руках наднационального органа – Европейского центрального банка. Такое положение дел нередко вызывает критику со стороны национальных государств, поскольку единая денежно-кредитная политика ЕЦБ не всегда по факту учитывает и в принципе способна учитывать национальные особенности государств – членов еврозоны.

Заключение

Основным достижением в ходе эволюции механизмов принятия решений в ЕС является применение гибких методов управления. Однако этого явно недостаточно, чтобы Евросоюз мог адекватно реагировать на новые, возросшие вызовы в политической и социально-экономической сфере. Мягкий метод управления, используемый в политической интеграции, показывает недостаточную состоятельность. До тех пор,

пока не будет достигнута политическая интеграция государств – членов ЕС, невозможно говорить о завершении интеграционного процесса.

В целом в области принятия решений внутри ЕС можно выделить две основные тенденции. С одной стороны, в ответ на внешние и внутренние вызовы наблюдается постепенное расширение полномочий наднациональных институтов. С другой стороны, имеется серьёзная дифференциация позиций государств-членов по вопросу о мере углубления интеграции и объёма полномочий, передаваемых на наднациональный уровень. Для обеспечения долгосрочной устойчивости интеграционного процесса Евросоюзу предстоит обширная реформа методов принятия решений. Здесь потребуются креативные подходы и гибкие решения, которые помогут сгладить противоречия между отдельными странами.

Список литературы

Бабынина Л.О. (2012) 20 лет Маастрихтскому договору. Куда движется Европейский Союз?, *Вестник Московского университета*, № 2.

Бирюков М.М. (2016) *Европейское право: до и после Лиссабонского договора*, Статут, Москва, Россия.

Данилов Д.Р., Семёнов О.Ю., Толкачёв В.В. (2013) Процесс планирования и принятия решений в рамках европейской политики в области безопасности и обороны, *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*, № 5(1).

Договор о Европейском Союзе // Право Европейского Союза. URL: <http://eulaw.ru/treaties/teu>.

Ерпылева Н.Ю. (2010) Европейский центральный банк в институциональной структуре европейской банковской системы (правовые аспекты), *Право. Журнал Высшей школы экономики*, № 1.

Зуев В.Н. (2008) Механизм принятия решений в ЕС – универсальный инструмент примирения интересов, *Вестник международных организаций*, Т. 3, № 3.

Ильин Н.Ю. (2008) Основы права Европейского Союза. Норма, Москва, Россия.

Кембаев Ж.М. (2007) Общая внешняя политика и политика безопасности Европейского Союза: правовые основы становления и перспективы развития, *Журнал российского права*, № 6(126).

Левченко Е.А. (2016) Социальная защита отдельных категорий граждан в странах ЕС: опыт Германии, *Экономика труда*, Т. 3, № 4.

Римская декларация. Представительство Европейского Союза в Российской Федерации. URL: https://eeas.europa.eu/delegations/russia/23531/rimskaya-deklaraciya_ru.

Саворская Е.В. (2012) Политические сети в многоуровневом управлении ЕС, *Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского*, № 4(1).

Сергеев А.Е. (2009) Социальная политика Европейского Союза на современном этапе: становление и развитие, *Известия Российского государственного Педагогического Университета*, № 93.

References

Andreatta F. (2005) *Theory and the European Union's International Relations*, Oxford University Press, Oxford, UK.

Babynina L.O. (2012) 20 let Maastrihstskomu dogovoru. Kuda dvizhetsya Evropejskij Soyuz?, *Vestnik Moskovskogo universiteta*, no. 2.

Biryukov M.M. (2016) *Evropejskoe pravo: do i posle Lissabonskogo dogovora*, Statut, Moscow, Russia.

Björkdahl A., Strömvik M. (2008) *Report of EU crisis management operations ESDP bodies and decision-making procedures*, Danish institute for International Studies, Copenhagen.

Braun B. (2017) "Two sides of the same coin? Independence and Accountability of the European Central Bank", available at: https://transparency.eu/wp-content/uploads/2017/03/TI-EU_ECB_Report_DIGITAL.pdf.

Danilov D.R., Semenov O.Yu., Tolkachev V.V. (2013) Process planirovaniya i prinyatiya reshenij v ramkah evropejskoj politiki v oblasti bezopasnosti i oborony, *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. I. Lobachevskogo*, no. 5(1).

“Dogovor o Evropejskom Soyuze. Pravo Evropejskogo Soyuza”, available at: <http://eulaw.ru/treaties/teu>.

Erpyleva N.Yu. (2010) Evropejskij central'nyj bank v institucional'noj strukture evropejskoj bankovoj sistemy (pravovye aspekty), *Pravo. Zhurnal Vysshej shkoly ekonomiki*, no. 1.

Haas E. (1958) *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press.

Hooghe L., Marks G. (2001) *Multi-level governance and european integration*. London: Rowman&Littlefield Publishers, London, UK.

Il'in N.Yu. (2008) *Osnovy prava Evropejskogo Soyuza*, Norma, Moscow, Russia.

Kembaev Zh.M. (2007) Obshchaya vneshnyaya politika i politika bezopasnosti Evropejskogo Soyuza: pravovye osnovy stanovleniya i perspektivy razvitiya, *Zhurnal rossijskogo prava*, no. 6(126).

Levchenko E.A. (2016) *Social'naya zashchita ot del'nyh kategorij grazhdan v stranah ES: opyt Germanii. Ekonomika truda*, vol. 3, no. 4.

Lindberg L. (1963) *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford University Press, Stanford, USA.

Moravchik A. (1993) Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, no. 4.

“Marks G. Structural Policy and Multilevel Governance in the EU”, available at: <http://garymarks.web.unc.edu/files/2016/09/marks-Structural-Policy-and-Multilevel-Governance.pdf>.

“Rimskaya deklaraciya. Predstavitel'stvo Evropejskogo Soyuza v Rossijskoj Federacii”, available at: https://eeas.europa.eu/delegations/russia/23531/rimskaya-deklaraciya_ru.

Savorskaya E.V. (2012) Politicheskie seti v mnogourovnevom upravlenii ES, *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo*, no. 4(1).

Sergeev A.E. (2009) “Social'naya politika Evropejskogo Soyuza na sovremennom etape: stanovlenie i razvitiye”, *Izvestiya Rossijskogo gosudarstvennogo Pedagogicheskogo Universiteta*, № 93.

Zuev V.N. (2008) “Mekhanizm prinyatiya reshenij v ES – universal'nyj instrument primireniya interesov”, *Vestnik mezhdunarodnyh organizacij*, vol. 3, no. 3.

EU Decision-making Mechanisms: Current Trends

Author: **Novosad T.**, bachelor graduate of Perm State University, student of first year master's program of Perm Campus of High School of Economics. **Address:** 18, Krasnovodskaya St., Perm, Russia, 614067. **E-mail:** novosadta@yandex.ru

Abstract. This article explores the direct impact of decision-making methods in the spheres of European Union actions on integration process. In particular the current trends of integration are determined. To achieve the main goal of the research the author refers to the mechanisms of decision-making process in the sphere of external policies, social sphere, and economics, with the use of medium-level theories. Thus, decision-making mechanism in the external policies is viewed through the prism of theory of liberal intergovernmentalism, in the sphere of social policy – through the concept of multilevel governance. In the economic sphere the European Central Bank is taken as the main actor, and its decision-making actions are viewed through the theory of neofunctionalism. The research shows that presently it is possible to point out the following trends of decision-making mechanisms: the expansion of powers of the supranational institutions and the strong differentiation of positions of the EU member states regarding powers, which should be transmitted to the supranational level.

Key words: European Union, decision-making mechanisms, integration processes, current trends.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope32019190196>