

Черепанов И.А.

УДК 339.92

ПРИЧИНЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И ЭВОЛЮЦИЯ ГИБКОЙ ИНТЕГРАЦИИ В ЕС

Постановка проблемы. Одной из стратегических целей Европейского союза было обеспечение однородности его правового и экономического пространства. Однако с увеличением числа государств-членов обеспечить это становилось все труднее. В конце 1980-х годов появляется целый ряд теоретических концепций, авторы которых стремились решить одну принципиальную задачу - структурировать различия внутри все более многочисленного и гетерогенного Союза так, чтобы не нанести ущерба динамике интеграции. Особенно актуальной эта задача стала в середине 1990-х годов, - когда при ожидаемом увеличении числа государств-членов до 25 и более стала особо актуальна проблема паралича институтов ЕС. Решение этой проблемы Евросоюз пытается найти в концепции гибкой интеграции [1].

Термин гибкая интеграция используется для описания феномена, который в научной литературе имеет множество названий: Европа разных скоростей, Европа меняющейся геометрии, различающиеся ритмы интеграции, гибкая интеграция, Европа концентрических кругов, Европа *a la carte* и т.д. Все эти концепции являются той или иной формой гибкой интеграции. Все они предусматривают механизмы, позволяющие государствам ЕС, желающим и имеющим возможность, более тесно сотрудничать между собой в рамках существующих институтов ЕС и без помех со стороны их партнеров по Союзу. Иными словами, посредством гибкой интеграции ЕС пытается решить одно из базовых противоречий интеграции – между национальным суверенитетом и полномочиями региональной организации [2].

Анализ последних исследований и публикаций. Список зарубежной научной литературы по проблемам гибкой интеграции достаточно велик. Среди наиболее актуальных работ упомянем труды С. Андерсона и Н. Ситтера, Ж.-Э. Де Нев, Ф. де ла Серра и Х.Уоллас, Дж.Греви, А. Колликера и А. Стубба, в которых авторы выделяют причины, классифицируют разнообразие теоретических и практических форм и типов гибкой интеграции, и выявляют тенденции в эволюции гибкой интеграции [3]. Из отечественных исследований представляет интерес проведенный Г. Р. Шайхутдиновой, Ю.А. Борко, Л.О. Бабыниной и Н.Ю. Кошевиным анализ различных теоретических концепций гибкой интеграции, исследование тенденции развития и трансформации различных форм гибкой интеграции [4;5;6].

Целью статьи является определение тенденций в эволюции гибкой интеграции в Европейском союзе на основе исследований причин возникновения и анализа текущего развития гибкой интеграции в ЕС.

Основные результаты исследования.

Вплоть до второй половины 1980-х годов предполагалось, что процесс интеграции будет идти с одинаковой скоростью во всех странах. Впервые тенденция к «гибкости» проявилась при разработке Единого европейского акта. Не сумев убедить своих коллег в необходимости снятия пограничного контроля, пять государств-членов были вынуждены подписать первое Шенгенское соглашение, действуя в соответствии с целями ЕС, но вне его рамок. Впоследствии Шенгенские правила были инкорпорированы в структуру ЕС.

После Маастрихтского договора элементы гибкой интеграции впервые появляются внутри институциональной структуры ЕС. Поскольку Великобритания отказалась передать Евросоюзу дополнительные полномочия по регулированию социальной политики, эти вопросы были вынесены в отдельный протокол и стали обязательными только для тех государств-членов, которые его подписали.

Более того, Маастрихтский договор наметил программу строительства Экономического и валютного союза (ЭВС), в котором заведомо должны были участвовать не все государства-члены. В зону евро допускались лишь те страны, которые были готовы к введению единой валюты в соответствии с Маастрихтскими критериями. Помимо этого, Великобритания и Дания оговорили для себя специальный статус – право не участвовать в ЭВС – который был оформлен специальными протоколами. Таким образом, возникли две группы аутсайдеров: те, кто хочет, но не может, ибо не в состоянии выполнить критерии конвергенции, и те, кто может, но не хочет.

Зафиксированные в Амстердамском договоре (вступил в силу 01.05.1999) процедуры создания продвинутого сотрудничества были слишком сложны для реализации, и потому подписанный всего через три года Ниццкий договор (01.02.2003) коренным образом трансформировал этот механизм, существенно облегчив процедуру его учреждения. Кроме того, Ниццкий договор разрешил использование продвинутого сотрудничества в Общей внешней политике и политике безопасности (ОВПБ), правда оговорив ряд специальных условий [7].

Лиссабонский договор (01.12.2009) облегчил использование интенсивного сотрудничества в ОВПБ, одновременно предусмотрев еще две специфические формы гибкой интеграции в сфере Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО): поручение и постоянное структурированное сотрудничество. Вообще следует отметить, что специфика ОВПБ/ЕПБО породила весьма своеобразные виды гибкости. После вступления в силу Лиссабонского договора в этой сфере существует несколько вариантов взаимодействия.

1) Интенсивное сотрудничество (распространено на ОВПБ Ницским договором).

2) Конструктивное воздержание (введено Амстердамским договором). Одно или несколько государств-членов (но не более трети) вправе воздержаться при голосовании. При этом решение считается принятым, а воздержавшиеся не обязаны выполнять это решение, но, в духе взаимной солидарности, не будут препятствовать соответствующим действиям ЕС. К примеру, Испания воздержалась от участия в миссии EULEX, которую Евросоюз направил в Косово в 2008 году, из-за своего отказа признать независимость

Косова и неспособности СБ ООН формально передать миссии ЕС полномочия ранее проводимой миссии ООН.

3) Поручение (применимо только в сфере ЕПБО). Лиссабонский договор, не предусмотрев ничего нового, лишь юридически оформил уже сложившуюся и хорошо зарекомендовавшую себя практику действия группы стран от имени всего ЕС. Совет может «поручить реализацию задачи группе стран-членов, которые желают этого и обладают необходимыми возможностями» [8]. Таким образом, возникает разрыв между принятием решения об операции (ЕС в целом) и ее реализацией (группа стран-исполнителей). Легитимность решения основывается на единогласном принятии решения всеми странами ЕС, эффективность его реализации – на возможностях отдельных стран.

4) Лиссабонский договор открывает возможность для формирования более стабильного военно-политического авангарда в сфере ЕПБО в форме постоянного структурированного сотрудничества [9].

5) Наконец, значительные элементы гибкости неизбежно возникнут в деятельности Европейского оборонного агентства (ЕОА). Во-первых, в деятельности ЕОА не принимает участие Дания, поскольку она в принципе не участвует в ЕПБО.

Во-вторых, хотя ЕОА открыто для всех стран-членов, пятилетняя история Агентства свидетельствует, что способность и желание стран ЕС участвовать в его деятельности сильно различаются, в связи с чем даже в Лиссабонском договоре используется формулировка о различных «уровнях эффективного участия». Более того, все большая часть деятельности ЕОА будет построена по проектному принципу, и, соответственно, в разных проектах будут принимать участие разные по составу группы стран-членов.

С вступлением в силу Лиссабонского договора в 2009 г. возникает гибкость в новой области – в режиме защиты прав человека. Великобритания и Польша добились права изъятия из сферы действия Хартии фундаментальных прав. Следовательно, положения Хартии никак не будут влиять на толкование и защиту прав и свобод на территории этих стран [10].

Чехия оговорила для себя аналогичный статус в конце 2009 года, когда Вацлав Клаус отказался подписывать одобренный парламентом закон о ратификации Лиссабонского договора, ссылаясь на опасность массовых исков со сторон потомков немцев, выселенных с территории Чехии после Второй мировой войны на основе «декретов Бенеша» [11].

Есть специфика и в положении Ирландии. После провала референдума по ратификации Лиссабонского договора в 2008 г. Ирландии дали право не применять отдельные, четко оговоренные положения Хартии, касающиеся национального понимания защиты права на жизнь, прав семьи и прав в отношении образования (то есть сохранена возможность запрета аборт) [12].

К настоящему времени сделан ряд попыток классифицировать формы гибкой интеграции. В этой связи прежде всего следует упомянуть работы Александра Стубба, Джованни Греви, Ли Меткалфа, Франсуаза де ла Серр и Хелен Уоллас, а также группы исследователей из проекта «Federal Trust».

Франсуаза де ла Серр и Хелен Уоллас в сентябре 1997 года, незадолго до подписания Амстердамского договора, представили интересную интерпретацию концепций Ламерса-Шобле, Мэйджора и Балладюра в категориях гибкой интеграции. По их мнению, предложения британского премьера соответствовали концепции Европа а la carte, немецких политиков – концепции разноскоростного движения, а идея концентрических кругов Балладюра переключается с концепцией разнообразной геометрии [13].

Алекс Уорлих предлагает типологию гибкой интеграции, состоящую из трех моделей: разноскоростная интеграция, концентрические круги и а la carte. В схеме Уорлеха разграничение понятий идет по двум линиям – глубина различий и время, которое они существуют [14].

Джованни Греви из Европейского центра политики выделяет четыре основных вида гибкой интеграции – сотрудничество вне рамок договора, микро-гибкость, заранее определенная гибкость и продвинутое сотрудничество [15].

Из существующих к настоящему времени классификаций наиболее полной и последовательной представляется предложенная Александром Стуббом, который, будучи участником финской делегации, принимал непосредственное участие в работе МПК 1996-97 и 2000 годов. По мнению Стубба, «гибкая интеграция имеет свой собственный язык», который состоит из теоретической и практической терминологии [16]. Стубб выделяет в теоретическом и практическом дискурсах различные формы гибкой интеграции и соотносит их между собой. Первая теоретическая форма гибкой интеграции разноскоростная интеграция в практическом плане соотносится с транзитными положениями, следующая теоретическая форма гибкой интеграции, изменяемая (разнообразная) геометрия соотносится с разрешающими положениями, последняя теоретическая модель отражена в концепции а la carte, которая в практическом плане соотносится с формами заранее определенная гибкость (predefined flexibility) и участие или неучастие в отдельных проектах (case-by-case) [17].

Выводы. Исторический анализ развития гибкой интеграции в ЕС позволяет выделить несколько тенденций:

Во-первых, зародившись вне ЕС («валютная змея», Шенген), различные формы гибкости все активнее используются «внутри» институциональной структуры ЕС, что позволяет странам авангарда использовать институты ЕС для принятия решений.

Во-вторых, изначальная практика разработки особых, индивидуальных форм гибкости для каждого конкретного случая (Шенген, евро, ПСБП) постепенно сменяется, а скорее, дополняется, разработкой общих форм, которые могут быть применены странами авангарда для реализации проектов в различных сферах (продвинутое сотрудничество, постоянное структурированное сотрудничество).

В-третьих, если ранее каждый случай гибкости требовал внесения изменений в Договоры и, соответственно, решения принимались в ходе межправительственных переговоров, то теперь, после того как в Договорах зафиксированы общие механизмы гибкости, решения перенесены на уровень институтов ЕС, прежде всего в Совет министров (интенсивное сотрудничество, постоянное структурированное сотрудничество, конструктивное воздержание, участие Великобритании, Ирландии и Дании в отдельных аспектах Шенгенских правил и ОВПБ/ЕПБО). Особенно интересно то, что в ряде случаев для реализации новых проектов гибкой интеграции не требуется согласия всех стран ЕС: авангард вправе идти вперед даже при наличии возражений со стороны некоторых стран.

В-четвертых, активными участниками гибкой интеграции становятся страны, не являющиеся членами ЕС. Это прежде всего Норвегия, Исландия, Лихтенштейн и Швейцария. Проводимая Евросоюзом стратегия «экспорта» своих экономических, правовых, социальных и экологических практик и норм в соседние страны все более размывает границы ЕС.

Принято считать, что развитие гибкости – это реакция на расширение ЕС. Однако следует констатировать наличие ряда факторов, которые и до этого подталкивали Евросоюз на путь гибкой интеграции. Совет по-прежнему является основным органом принятия решений в ЕС, и дискуссия в нем идет преимущественно на основе национальных интересов. Происходящие в Евросоюзе процессы европеизации не настолько сильны, чтобы сблизить позиции даже старых членов ЕС. В свою очередь, расширение ЕС на восток принципиальным образом усилило разнородность Союза не только за счет роста числа стран-членов, но и по причине различий в уровне и качественных показателях социально-экономического развития.

Гибкая интеграция ведет к возникновению внутри ЕС все большего числа субрегиональных группировок, часть из которых уходит вперед, интегрируя все новые сферы отношений, а часть, состоящая из стран, которые не хотят или не могут последовать их примеру, остается позади. При этом также появляются «неполные» члены ЕС (страны Центральной Европы, которые стали членами ЕС с ограничениями; Норвегия, Исландия, Швейцария – не члены ЕС, подключенные к интеграции в отдельных сферах). Вследствие этого пространство ЕС становится все более фрагментированным, а внутри ЕС возникают новые барьеры: между евро и шведской кроной, между шенгенской и британской визой и т.п. Гибкость из временного, переходного явления превращается в постоянный и формализованный механизм, что может подтолкнуть Союз к «неизлечимой раздробленности». В ближайшем будущем весьма вероятно создание структур интенсивного сотрудничества в вопросах правосудия и экономической политики.

Развитие в ЕС механизмов гибкости – процесс неоднозначный. Гибкая интеграция – единственное средство сохранить динамизм развития ЕС. Оно позволяет сочетать углубление и расширение интеграции, хотя и за счет отказа от единообразного применения права. Очевидно, что новые государства-члены еще в течение долгого времени будут адаптироваться к существующему социально-экономическому пространству ЕС. Поэтому все масштабные инициативы будут предприниматься в рамках интенсивного сотрудничества в составе 10–12 «старых» (плюс, возможно, несколько новых) государств-членов. Таким образом, гибкая интеграция является инструментом управления Евросоюзом в условиях растущей среди государств-членов гетерогенности политических интересов, способности и желания развивать новые направления политики. В ее рамках будут опробованы новые формы взаимодействия и институциональной практики, которые, при положительном результате, будут распространяться на все государства-члены.

Однако гибкость чревата серьезными проблемами. Аутсайдеры столкнутся с крайне сложной задачей погони за быстро продвигающимся вперед авангардом. Учитывая, что именно авангард будет опробовать новые формы углубления интеграции, а затем предлагать их в качестве основных направлений эволюции ЕС-27, очевидно, что значительная часть новых членов будет де-факто устранена от принятия принципиальных решений. Такая ситуация грозит ростом недовольства среди новых членов. Однако альтернативой развитию гибкости стала бы стагнация интеграционного процесса.

Источники и литература:

1. Cloos J. Les cooperation renforcees / J. Cloos // *Revue du Marche commun et de l'Union europeenne*. – 2000. – № 441. – P. 513-517.
2. Kölliker A. Flexibility and European Unification. The Logic of Differentiated Integration / A. Kölliker. – Oxford : Oxford UP, 2006. – 480 p.
3. Flexibility and the future of the European Union // *Federal Trust report*. – 2005. – October.
4. Шайхутдинова Г. Р. Гибкое сотрудничество в Европейском Союзе / Г. Р. Шайхутдинова // *Вестник ТИСБИ*. – 2007. – № 1. – С. 101-119.
5. Бабынина Л. О. Гибкая интеграция в ЕС: классификация и проблема институционализации / Л. О. Бабынина // *Мировая экономика и международные отношения*. – 2010. – № 6. – С. 31-67.
6. Кавешников Н. Ю. Эволюция практики гибкой интеграции в ЕС / Н. Ю. Кавешников // *Международные процессы*. – 2011. – № 2 (26). – С. 12-20.
7. Rodrigues S. Le Traite de Nice et les cooperations renforcees au sein de l'Union europeenne / S. Rodrigues // *Revue du Marche commun et de l'Union europeenne*. – 2001. – № 444. – P. 11-16.
8. Договор о Европейском союзе в редакции Лиссабонского договора: Ст. 44 (1) : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://eulaw.ru/treaties/teu>
9. Договор о Европейском союзе в редакции Лиссабонского договора: Ст. 42(5) : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://eulaw.ru/treaties/teu>

10. Protocol on the application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union to Poland and to the United Kingdom, 2007 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dipublico.com.ar/english/protocol-30-on-the-application-of-the-charter-of-fundamental-rights-to-poland-and-the-united-kingdom-2007>
11. Protocol on the application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union to the Czech Republic : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://grahnlaw.blogspot.com/2009/10/eu-lisbon-treaty-trick-or-treat.html>
12. Presidency conclusions, European Council, Brussels, 18-19 June 2009 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_7133_en.htm
13. La Serre F. de. Flexibility and Enhanced Cooperation in the European Union: Placebo Rather Than Panacea? / F. de La Serre, H. Wallace // Notre Europe. Research and Policy. – 1997. – № 2. – P. 7-9.
14. Warleigh A. Enlargement and Normative Reform in the European Union: the Example of Flexibility / A. Warleigh // International Journal of Organization Theory and Behavior. Baka Ratot (Florida). – 2005. – № 8 (1). – P. 106-108.
15. Grevi G. Flexible Means to Further Integration / G. Grevi // EPC Working Paper. Brussels. – 2004. – № 9. – P. 38-39.
16. Stubb A. Negotiating Flexibility in the European Union. Amsterdam, Nice and Beyond / A. Stubb. – Basingstoke, 2002. – 520 p.
17. Stubb A. Flexible Integration and the Amsterdam Treaty: Negotiating Differentiation in the 1996-97 / A. Stubb. – L. : IGC, 1998. – P. 468.

Черкасов А.В.

УДК 219.122

ДОСЛІДЖЕННЯ ЕЛЕМЕНТІВ ФУНКЦІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ЖИТТЯ НАСЕЛЕННЯ

Постановка проблеми. В процесі розвитку людства, великим досягненням було визнання життя людини важливішою з цінностей. Але на наступних етапах, важливого значення набули якісні характеристики життя людей. Різні країни характеризуються різними ресурсними можливостями, рівнем економічного розвитку, природно-кліматичними умовами, територіальним розташуванням. При цьому, життя людей, в багатьох країнах має об'єктивно відмінні характеристики, які у більшості випадків, не залежать від ресурсної забезпеченості територій, кліматичних умов та ін. (прикл. Японія, Ізраїль, країни БЕНІЛЮКС та ін.). Як наслідок, можливо стверджувати, що у сучасних умовах (як і в перспективі), відсутні єдині підходи до формування та управління якісними характеристиками життя вищого рівня. Єдине, що об'єднує усі роботи в цьому напрямку – є концептуальна спрямованість, яка визначає, що основним об'єктом управління в цій сфері є якість життя населення. Дослідження системи державного управління якістю життя населення потребує визначення її функціонального навантаження, так як саме через функції системи управління можливо дослідити основні напрямки діяльності, передбачувані до реалізації в процесі її дії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі питання удосконалення методичних та практичних основ формування систем управління якістю життя населення отримали розвиток в працях Л.Н. Сергєєвої, С.А. Теряник [1], Н.М. Ткаченко [2], О.І. Амощі, О.Ф. Новікової, В.П. Антонюк, Л.В. Шаульської [3]. Авторами досліджено різні аспекти функціонування систем соціального управління, зокрема управління змістовними складовими якості життя населення. Однак, недостатньо дослідженими лишаються питання змісту, особливостей та елементів функціонального управління якістю життя.

Метою статті – є наведення результатів дослідження елементів функціонального управління якістю життя населення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Функціональний аналіз державного управління якістю життя було здійснено на основі традиційного поділу функцій суб'єктів управлінських систем на планування, організацію, мотивацію та контроль. Іншою аналітичною ознакою функціонального дослідження системи управління, було визначено обґрунтований раніше поділ його об'єкту на три групи складових, за відповідною їх належністю до змістовної сфери, сфери об'єктивних умов (джерел) задоволення потреб населення та операційної сфери забезпечення розвитку змістовного наповнення і удосконалення умов задоволення потреб населення. Виходячи з обраних аналітичних чинників, зокрема – функцій та груп об'єктів державного управління якістю життя, було побудовано матрицю елементів функціонального управління (табл. 1.), в якій на перетині строк (функції управління) та стовпців (якісно виокремленні сфери об'єкту управління) формулювався перелік та послідовність напрямків діяльності, які у сукупності описують динаміку системи державного управління якістю життя населення.