



Андреас Маурер

Управление ожиданием Институциональные стройплощадки немецкого председательства в Совете ЕС

Ни у одного из председателей органов ЕС нет скипетра в руке. Эти люди исполняют символическую властную постановляющую функцию в системе Совета ЕС на протяжении определенного времени и в узких границах, позволенных им договорами Европейских сообществ и Европейского союза. Они решают задачи, порождаемые как текущей работой всех органов ЕС, так и специфическими задачами представительства в сфере внешней политики и политики безопасности. Поэтому каждое председательство всегда связано с обширной «обязательной» программой, охватывающей продолжение законодательных проектов, находящихся в процессе принятия решений, а также с проведением «работ, выполняемых к определенному сроку».

Это не исключает преследования собственных государственных интересов, если они учитывают интересы европейских органов и партнеров. Реализация столь рациональной «повестки дня Совета» должна, однако, ориентироваться на многочисленные импульсы. Так, Европейский совет призывает Европейскую комиссию в большем объеме представлять «зеленые» и «белые» книги, а также законодательные инициативы и сам принимает программы на много лет во многих сферах политики. Импульсы, исходящие от глав правительств и государств, Комиссия включает в свои ежегодные программы. Индуцированные извне политические процессы и рабочие

циклы международных организаций также следует учитывать на протяжении шести месяцев при осуществлении председательства в Совете. И, наконец, применительно к некоторым досье свою роль играет время проведения национальных выборов, так как правительства накануне наступления таких ситуаций испытания и перелома теряют способность действовать и должны в соответствии с этим приспособлять свое поведение при переговорах и голосованиях в Совете ЕС.

Председательство в системе Совета ЕС

Хотя с 80-х гг. количество специальной литературы по председательству в системе Совета ЕС постоянно росло, соответствующее определение роли и функции председательства отсутствует. В большинстве статей оно характеризуется как «успешное», если ему удастся привести в соответствие интересы национальных, европейских и наднациональных субъектов таким образом, чтобы в реализации европейской политической повестки дня достигался существенный прогресс и ставились также собственные акценты, или именно поэтому¹. Таким образом, в этих публикациях речь идет по сути дела о том, чтобы объяснить и оценить цели председательства и их реализацию на фоне национальных и европейских ограничений и возможностей действия. Часто, однако, эти работы ограничиваются описаниями и сделанными по образцу анализа цели и средств оценками видимых итогов, опубликованных

¹ W. Hummer, W. Obwexer, *Die EU-Präsidentenschaft - Entwicklung, Rechtsgrundlagen, Funktionen und Aufgaben sowie künftige Ausgestaltung der „Präsidentenschaft“ des Rates der Europäischen Union* // „Europarecht“, 1999, 4(34), S. 409-451; D. Metcalfe, *Leadership in European Union negotiations: The Presidency of the Council* // „International Negotiation“, 1998, 3(3), p. 413-434; C. O’Nuallain (Hrsg.), *The Presidency of the European Council of Ministers*, London: Croom Helm, 1985; K. Oppermann, *Die britische Ratspräsidentenschaft 2005: Zwischen europäischen Erwartungen und innenpolitischen Restriktionen* // „Integration“, 2006, 2(29), S. 23-37; J. Tallberg, *The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency* // „Journal of European Public Policy“, 2003, 1 (10), p. 1350-1763; J. Tallberg, *The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations* // „Journal of Common Market Studies“, 2004, (42)5, p. 999-1022; J. Tallberg, *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

или представленных в виде результатов деятельности того или иного правительства (программы, отчеты, собственные оценки по отношению к Европейскому и соответствующим национальным парламентам).

Если абстрагироваться от этого подхода с позиций итогов деятельности и обозрения результатов, чтобы ответить на вопрос о необходимости реформы председательства и его способности к такому реформированию в контексте системы ЕС, то следует сначала идентифицировать возможные функции председательства. Они раскрываются, исходя из первичного права ЕС, права Совета на самоорганизацию, а также из организационных и управленческих навыков, развивавшихся с течением времени в системе ЕС и в принципе больше не уточнявшихся.

В число существенных сфер действия на время председательства в Совете входят пять функций. Их следует учитывать как каждую в отдельности, так и во взаимодействии, принимая во внимание активизацию возможных связей с целью поддержки синергетических эффектов, ведомых интересами.

Функция инициативы

Возможность внесения собственных инициатив в процесс переговоров входит в число прямых возможностей председателя демонстрировать политическое руководство. Реализация этой функции оказывается, однако, трудной, если учитывать интересы других участвующих субъектов. С содержательной точки зрения эти инициативы могут быть ориентированы как европейски, так и национально. Ввиду краткого срока председательства и относительно продолжительной процедуры принятия правовых актов нормативного характера объем политических инициатив скорее недостаточен для формирования собственного профиля. Функция инициативы сталкивается с препятствием и из-за привязки к текущим программам – рабочим программам Комиссии ЕС, многолетним программам ЕС, Европарламента, Комиссии и Европейского совета для отдельных сфер политики, а также из-за работ программно-

характера, которые председателю приходится согласовывать со своими предшественниками и преемниками. В свою очередь, эта функция ограничивается двумя другими факторами. Во-первых, функция инициативы сталкивается с посреднической функцией председателя. Как показывает опыт, инициативы, слишком очевидно инспирированные национальными интересами, вредят национальному престижу и ведут к утрате доверия в системе ЕС. Во-вторых, большей частью плановых и посреднических работ Совета в отношении к парламенту и комиссии руководит генеральный секретарь, а не председатель Совета и тем самым обеспечивает также неформальную «функцию контроля и наблюдения», подкрепленную прежде всего юридической службой, по отношению к инициативам председателя.

Функция координации

Эта функция касается, во-первых, координации работы в самом Совете, во-вторых, сотрудничества с комиссией и парламентом. В число обязанностей председателя входит участие в пленарных заседаниях Парламента (представление рабочей программы и баланса, оглашение заявлений от имени Совета, ответ на устные запросы) и в заседаниях парламентских комитетов, трехсторонних комиссий в рамках процедуры участия в принятии решений и бюджетной процедуры, а также в подготовке и проведении заседаний согласительных комитетов в рамках процедуры участия в принятии решений, консультирования и информирования Европейского парламента по главным аспектам общей внешней политики и политики безопасности ЕС и в работах в области юстиции и внутренней политики, а также в обсуждении и заключении международных соглашений. Именно ввиду сложности процедур принятия решений в ЕС эта функция с момента введения процедуры участия в принятии решений требует все большего сегмента загруженности работой председателя Совета.

Функция посредничества

В идеальном случае соответствующий председатель Совета берет на себя в процессе принятия решений и ведения переговоров роль «честного маклера», посредничающего между позициями стран-членов Евросоюза. Эту роль относительно часто берут на себя малые государства-члены. В противоположность крупным государствам-членам ЕС они преследуют лишь незначительно выраженные собственные интересы. Слишком очевидные попытки председателей использовать свою посредническую позицию для реализации собственных интересов могут вызвать резкую реакцию партнеров. Это не только затрудняет работу в Совете, но может в конечном счете привести и к утрате авторитета председателя Совета.

Функция ведения дел и управления

Названная функция включает, наряду с прочим, разработку повестки дня для заседаний Совета, Комиссии постоянных представителей и ее рабочих групп. Наряду с этим в соответствии с действующим порядком следует вести отдельные заседания, предоставлять слово делегациям государств-членов ЕС и лишать их слова, а также избирать время для установления консенсуса или проведения голосования. Эта важная техническая функция относится к главным задачам каждого председательства. Только в первой половине 2007 г. стране-председателю пришлось руководить около 4 000 заседаний ЕС. Ведение дел охватывает и определение основных задач заседаний Совета, внесение предложений по темам общественного обсуждения, организацию заседаний и координацию процессов принятия решений вплоть до представления компромиссных предложений для достижения единства в Совете министров, а также в согласительной комиссии Совета и Парламента.

Представительская функция

Эта функция имеет внутреннее и внешнее измерение. Внутри председатель представляет Совет по отношению к

Комиссии и Европейскому парламенту. Так, каждый председатель представляет Европейскому парламенту цели, требующие осуществления на протяжении времени своего пребывания в должности и в конце подводит итоги. Кроме того, президент вместе с представителем Европейского парламента ведет заседания согласительной комиссии в соответствии с процедурой участия в принятии решений. Вовне председатель совместно с верховным представителем Совета представляет ЕС по отношению к третьим государствам и организациям. Эта представительская функция особенно важна в рамках общей внешней политики и политики безопасности. В соответствии со ст. 18 Договора о Европейском союзе председатель ответствен за реализацию стратегий, действий и позиций в общей внешней политике и политике безопасности – в особенности в международных организациях и на конференциях. При этом его поддерживают Комиссия, следующий председатель и генеральный секретарь Совета, который в этой сфере политики берет на себя задачи в качестве Верховного представителя по общей внешней политике и политики безопасности. Таким образом, председатель всегда выступает по отношению к третьим государствам и организациям в облике тройки, а «при определенных случаях» и квадриги. В сфере внешне-торговых отношений председатель лишь в редких случаях представляет Европейские сообщества, как правило, эту роль играет Комиссия.

Ограничения деятельности председателя

Председатели Совета подлежат структурным и временным ограничениям. Краткий шестимесячный период большей частью достаточен лишь для того, чтобы инициировать новые проекты (функция генерации импульсов), продвигать текущие переговоры (функция управления и посредничества) или завершать проекты, которые предшествующие председатели и другие деятели ЕС (в особенности Европарламент) довели до степени подготовки к принятию решений (функция управления). В этих ограничениях деятельности и заключается

основная проблема характеристики председательства ЕС. Результаты политического цикла, которые одобряются или подвергаются критике – соответственно как успехи или неудачи, обуславливаются многочисленными факторами и зависящими от контекста проявлениями активности или передышками при выполнении каждой функции. В их числе работа предшественников на посту председателя и результаты политического цикла ЕС, расходящиеся друг с другом национальные позиции, выступление других субъектов в качестве дополнительных посредников и т. д., а также чрезмерное подчеркивание собственных позиций или плохие организационные способности самого председателя. Статическое, одномерное уравновешивание целевых установок и осуществления программ или простое перечисление проектов, осуществленных в период председательства, мало информативны, чтобы оценить сделанное как результат усилий государства, занимавшего пост председателя.

Шоут и Ван Хунакер² предложили в своих последних работах модель определения и примыкающей к нему оценки председательства в Совете. Эта модель представляет собой попытку преодоления названной проблемы. Исходя из рассуждений в категориях теории сопряженности признаков («ситуативный подход»), они сформулировали предположение, согласно которому, в зависимости от имеющихся условий окружения, страна-председатель, работая с каждым досье, должна или может осуществлять одну или несколько функций интенсивнее, чем остальные. Каждое из *условий окружения* предъявляет определенные требования к деятельности страны-председателя. В зависимости от контекста переговоров в системе Совета активизация некоторых функций положительно

² A. Schout, S. Vanhoonacker, *France: Presidency Roles and National Interests* // F. Laursen (Hrsg.), *The Treaty of Nice: Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice*, Boston/Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005, p. 133-161; A. Schout, S. Vanhoonacker, *Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice* // „Journal of Common Market Studies”, 2006, 5(44), p. 1051-1077; S. Vanhoonacker, A. Schout, *The Rotating Presidency of the Council of the EU: Obstinate or Obsolete?*, CONVEU-30-Seminar Paper, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=718.

воздействует на шансы достижения результата переговоров, в то время как другие функции ослабляют шансы на достижение единства. Председатели, действующие эффективно и приверженные сообществу, при таком подходе берут на себя решение задач, которого требует от них имеющаяся переговорная ситуация для успешного завершения или продвижения переговоров. В соответствии с этим не существует идеального пути для организации председательства. Напротив, субъекты процесса должны ориентироваться на специфические требования соответствующей ситуации.

Для идентификации случайно возникавших структур председательства Совета авторы приводят ряд переменных и гипотез, показывающих их конкретное проявление. Эти переменные устанавливаются, однако, индуктивно на основании анализа конкретного примера председательства Франции во время переговоров по Договору в Ницце (вторая половина 2000 г.). Этот подход дает хороший, но недостаточный аналитический растр. Дело в том, что некоторые переменные и гипотезы, сформулированные на их основе, сформулированы в особенности на межправительственных конференциях и должны быть приспособлены к условиям «нормального» председательства в Совете или «нормальным» условиям окружения на протяжении политического цикла ЕЭС/ЕС.

Так, Шоут и Ван Хунакер, приведя роль председателя как национального представителя интересов, основываются прежде всего на исключительной ситуации межправительственной конференции по пересмотру первичного европейского права. И без того всегда приходилось бы различать между председательством и правительством, его осуществляющим. Ибо не председатель Совета, а каждая делегация страны-председателя призвана представлять национальные интересы (поэтому, например, постоянный представитель Германии при ЕС на протяжении шести месяцев председательства просто «свободен от указаний»). Правда, и правительство, занимающее пост председателя Совета, выполняет свою функцию представителя национальных интересов (функция генерации импуль-

сов). «Хорошее», т. е. верное сообществу, а также договорам и регламенту, председательство должно, однако, всегда справляться с движением между двумя крайними позициями – возможно более нейтральным председательством в Совете, которое ориентируется на продвижение европейского политического процесса, и представительство национальных интересов. Тем самым, если опираться на позицию Киц³ применительно к «нормальному» политическому процессу ЕС, роль председателя в качестве представителя национальных интересов, сформулированная Шоутом и Ван Хунакер, должна рассматриваться как нечто вторичное. Поэтому всегда должно предполагаться существование сильного собственного национального интереса, понимаемого как случайная структура председательства Совета, зависящая от ситуации. Эта структура влияет на способность председателя эффективно выполнять свои роли и функции.

Но какие факторы определяют активизацию функций председателя? При каких условиях председатель может или должен действовать скорее в качестве посредника, играть руководящую политическую роль или решать управленческие задачи? Шоут и Ван Хунакер ставят в данной связи на обсуждение четыре переменных. К ним с учетом такой политической сферы, как общая внешняя политика и политика безопасности и европейская политика безопасности и обороны, в которой председатель должен выполнять закрепленную договором представительскую функцию, следует добавить пятую (внешние кризисы).

– Переменная I – «степень зрелости» переговорного досье: новые темы нуждаются в организационной способности для определения национальных исходных позиций. Отсюда вытекает относительно большое свободное пространство для осуществления роли политического руководства и задания импульса, а также осуществления национальных интересов внутри делегации. При работе с уже достаточно продви-

³ D. Kietz, *Methoden zur Analyse von EU-Ratspräsidenschaften*, SWP-Diskussionspapier, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007.

- нутыми досье возникает соответственно меньшее свободное пространство для осуществления функции задания импульса; главная задача председательства заключается скорее в посредничестве и ведении дел Совета.
- Переменная II – существование других субъектов, играющих роль посредника (роль организатора, руководящая политическая роль, представительство ЕС вовне) или претендующих на такую роль: существование и приемлемость других посредников (например, Комиссии по торговой политике, Верховного представителя по общей внешней политике и политике безопасности) сокращает спрос на организацию, посредничество и руководство со стороны председателя Совета; тем самым возникает большее пространство для отстаивания национальных интересов в делегации.
 - Переменная III – существование сроков, указанных как обязательные, несоблюдение которых вызывает срыв переговоров и высокие политические издержки: текущие сроки в переговорном процессе ЕС предъявляют высокие требования к организации и посредничеству; тем самым сильно ограничивается возможность отстаивания национальных интересов.
 - Переменная IV – степень чувствительности темы: политически чувствительные темы, вокруг которых резко спорят субъекты, предъявляют высокие требования к организации и посредничеству; возможность отстаивания национальных интересов сильно ограничивается. Это, однако, зависит также и от переменных I и III (степень зрелости и сроки). На ранней стадии формирования досье и непосредственно перед истечением срока председатель может подчеркнуть свою руководящую политическую роль; напротив, «зрелые досье» при наличии «удобной временной подушки» существенно ограничивают руководящую роль.
 - Переменная V – внешние кризисы и шоки: внезапные внешние кризисы предъявляют особенно высокие требования к организации и посредничеству, но прежде всего к политическому руководству; отстаивание национальных интересов

в рамках ЕС зависит от «глубины проникновения» этих кризисов и шоков, а также от готовности всех остальных субъектов отреагировать на эту исключительную ситуацию и признать за председателем сферы действия. Если у самой страны-председателя имеются особые и известные всем остальным отдельные интересы в отношении внешнего конфликта или в этом конфликте (долгосрочные договоры на поставку сырья и т. п.), она в качестве председателя попытается найти представителя своих интересов, чтобы иметь возможность выполнить по-прежнему предъявляемые к председателю «нормальные требования».

Страны-председатели располагают определенными ресурсами и инструментами, которые позволяют им в каждом случае исполнять функции, пользующиеся спросом. В какой мере председатель пользуется этой возможностью или активизирует упомянутые функции для удовлетворения спроса, зависит от ряда факторов, в числе которых:

- эффективность административной деятельности, опыт в организации деятельности председателя и в соответствии с этим институционализированные навыки, к которым можно обратиться быстро и независимо от политической конъюнктуры, а также смены правительств;
- политический вес на европейском, а также и на международном уровне – при решении вопросов внешнеторговой политики и политики помощи развивающимся странам, как и общей внешней политики и политики безопасности и европейской политики безопасности и обороны;
- особые отношения с третьими государствами с целью работы на региональных направлениях, терпимых или даже координируемых внутри ЕС направлениях деятельности (Франция и государства французского языка, Испания/Португалия и Латинская Америка и т. д.);
- подготовленные на внутриадминистративной основе «вертикальные» ресурсы для воздействия на параллельно протекающие политические процессы (ЕС/G8, ЕС/НАТО, ЕС/ОБСЕ, ЕС/ВТО и т. д.);

– основанные на Договоре ЕС и регламенте Совета, в особенности на его приложении V к «Методам работы расширенного Совета» преимущества председателя, активизирующие функции.

На фоне представленных здесь функций, условий и переменных, а также факторов активизации, определяющих поведение председателя Совета, теперь следует оценить переговоры по пересмотру Договора о Европейской конституции.

Договор о Конституции в контексте немецкого председательства в Совете

В ходе предварительных переговоров и последующих переговоров по пересмотру подписанного в октябре 2004 г., но отклоненного в мае и июне 2005 г. по результатам двух референдумов Договора о Европейской конституции (ДЕК) следовало активизировать прежде всего функции председателя по заданию импульсов, менеджменту и посредничеству. Правила для этого вытекают из Договора о ЕС (ст. 4 Договора о Европейском союзе и ст. 204 Договора о Европейских сообществах), регламента Совета (в особенности из согласованного в 2006 г. приложения V о методах работы расширенного Совета), а также из ставшей обычной при реформах договора практики, в соответствии с которой переговоры Европейского совета готовят не Всеобщий совет министров иностранных дел и Комиссия постоянных представителей, а группа «личных уполномоченных» глав государств и правительств, делая это за закрытыми дверями. Функции представительства востребовались прежде всего внутри, в направлении критически настроенной немецкой общественности. Ведь даже если в Германии и могла быть успешно завершена процедура ратификации бундстагом Договора о Конституции, было все-таки необходимо убедить субъекты внепарламентской активности и сторонников референдума в нормативно установленной «благой цели» председательства. Правда, страна-председатель избегала активного обострения в свою пользу спора между сторонниками и противниками ДЕК, чтобы, например, приобрести

внутриполитический капитал на успехе июньской встречи на высшем уровне. Причина такой позиции заключалась прежде всего в том, что исход конфликта во время планирования председательства был еще более чем неизвестен и федеральное правительство не могло иметь интереса к тому, чтобы провал процесса реформ оказался записанным на его счет⁴.

Контекст переговоров: требования к председателю Совета

Обращаясь к вопросу о том, может ли, какими способами, в какое время и с каким результатом быть разрешен кризис вокруг Договора о Конституции, органы ЕС, парламенты и правительства государств-членов Евросоюза сформулировали особенно высокие ожидания, обращенные к федеральному правительству⁵. Это не было удивительно, ведь Германия как большое государство могла, по меньшей мере, номинально, предоставить необходимые материальные и кадровые ресурсы для выполнения председателем многообразных задач менеджмента, руководства и координации в системе Совета ЕС. К тому же внутриполитические предпосылки роли, дающей импульсы, считались более благоприятными, чем в других государствах ЕС, например, во Франции, Великобритании и Нидерландах, где пространство для маневра было явно ограничено из-за смены правительства. Поэтому государства-члены Евросоюза ожидают от Германии, что она до конца

⁴ Эту выжидательную позицию статс-секретарь Зильберберг сформулировал и публично следующим образом: «К концу немецкого председательства конституционный вопрос не будет разрешен. Но мы настроены оптимистически относительно возможности выработать и согласовать представления об ориентации, процедуре и временных рамках». Ср.: *Ausblick auf die deutsche Präsidentschaft: Stand der Vorbereitung in der Bundesregierung*, Rede von Staatssekretär Silberberg für die Veranstaltungsreihe „EU-Countdown: In 100 Tagen zur EU-Präsidentschaft“, 4.10.2006, http://www.diplo.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2006/061004-SilberbergEuro_pa.html). В этот момент председительство осуществлялось бы успешно уже в том случае, если бы председателю удалось объединить все субъекты определенным планом-графиком для дальнейших действий, не предвосхищая содержание реформ.

⁵ A. Maurer, *Die Zukunft der Präsidentschaft im Ratssystem der Europäischen Union* // „Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft“, Vol. 35, Nr. 2/2007, S. 139-156.

срока своего председательства в Совете представит «устойчивые к стрессам» предложения для дальнейшего обращения с Конституционным договором.

С аналитической точки зрения досье Конституционного договора следовало причислить к категории тем, подвергшихся относительно сильной «предварительной обработке», применительно к которым менее настойчиво запрашивалась организационная способность председателя осуществлять первичное изучение национальных позиций. Речь шла, тем не менее, об основной задаче, при определении которой в начале подготовительных работ председателю Совета в максимально возможной степени были известны только ориентировочные характеристики национальных позиций. В большинстве случаев председатель не располагал надежной возможностью для наблюдения на небольшой глубине за национальными позициями возврата к старому. Тем самым задавался вопрос об активизации посреднической функции на сомнительном участке.

При этом председатель не мог положиться на существование других посредников. Даже Европейская комиссия не осуществляла эту функцию, так как внутри коллегии не прослеживалась единая линия относительно досье пересмотра ДЕК. Только в обострившихся и поэтому лишь с запозданием давших о себе знать отдельных вопросах, как, например, в споре с Польшей вокруг вопроса о весомости голосов в Совете министров, председатель оказался в состоянии создать круг из Франции, Великобритании, Испании и Люксембурга с премьер-министром Литвы в качестве «курьера» между лагерями, который начал переговоры с президентом Польши и в ходе консультаций вел переговоры с немецкой делегацией.

Председательство в Совете не подлежало ограничению сроком, которое страна-председатель не возложила бы на себя и других партнеров. Неформально действенным в календарном планировании было, однако, текущее финансовое планирование (2007-2013 гг.), согласно которому в 2008-2009 гг. последует первое подведение итогов. Тем самым будет

объявлено и о переговорах по следующему финансовому периоду. В особенности более крупные и относительно более богатые государства могли ответить на затягивание консультаций по ДЕК угрозой в виде указания на вероятную финансовую блокаду со своей стороны. Помимо этой временной границы относительно высокие требования к менеджменту и посредничеству были, однако, сделаны кустарно и заранее рассчитаны.

Досье «ДЕК» входило в число наиболее чувствительных с политической точки зрения тем председательства в Совете и предъявляло тем самым очень высокие требования к менеджерской, посреднической и управленческой способностям председателя Совета.

Осуществление намерений страны-председателя было значительно облегчено пятью факторами.

- Во-первых, это предварительные работы в период австрийского председательства в Совете, энергично продвинувшие в первой половине 2006 г. дебаты вокруг ДЕК и сформулировавшие в заключениях Европейского совета от июня 2006 г. ясный мандат для немецкого председательства.
- Во-вторых, речь идет о предварительных работах в период финского председательства в Совете, когда во второй половине 2006 г. страна-председатель изучила границы дальнейшего прагматического развития первичного европейского права на основе существующих договоров. Правда, Финляндия проверила эту альтернативу в направлении реформ «только» применительно к сотрудничеству в сферах уголовного права и деятельности полиции. Тем не менее, однако, провал этого варианта сделал понятным всем участникам, что вывод реформ из кризиса не мог заключаться в их продвижении маленькими, функционально ограниченными шагами.
- В-третьих, в числе упомянутых факторов Мадридская встреча и заявление «друзей конституционного договора» от 26 января 2007 г. «За лучшую Европу». По инициативе правительств Испании и Люксембурга здесь собрались пред-

ставители, как бы там ни было, 21 государства, которые уже ратифицировали ДЕК или положительно относились к нему (Ирландия, Дания, Швеция и Португалия) и участием в конференции показали свою готовность к ратификации этого текста⁶. Правда, конференция скрывала риск формирования антагонизма между мнимыми «сторонниками» и «противниками» ДЕКА, но именно эта воскрешаемая опасность – со стороны Франции, Нидерландов и Великобритании – облегчила стране-председателю укрепление своего авторитета в ходе посредничества между фронтами. В то же время с проведением этой встречи изменилась сила принятия решений, свойственная субъектам: до тех пор прежде всего «говорившие „нет“ и критики ДЕКА проявили себя в виртуальном соревновании вокруг того, кто сформулирует самое основательное понятие для прощальной песни по неприятной договорной системе. Подавляющее же большинство правительств показало, что они – включая и немецкое федеральное правительство, придерживаются сущности этого договора и только на такой основе были готовы вступить в переговоры о дальнейших действиях. С этим оповещением критически настроенным государствам пришлось теперь ждать, сделав конкретные предложения по вопросу, как им удастся сделать альтернативу ДЕКА способной к консенсусу.

- В-четвертых, новое нидерландское правительство в своем коалиционном договоре и французский президент Саркози (в бытность кандидатом) заблаговременно дали понять, в каких позициях ДЕКА они усматривают необходимость улучшения и как они представляют себе формально хотя и другой, но по существу сильно ориентированный на ДЕКА «консолидированный» документ или договор о реформах. Тем самым не только стране-председателю, но прежде всего

⁶ Ср.: *Die «EU-Verfassungs-Freunde» sammeln sich. Treffen der Befürworter des Entwurfs in Madrid* // „Neue Zürcher Zeitung“, 27.01.2007; а также заявление: *Ministertreffen der Freunde des Verfassungsvertrags* // Für ein besseres Europa, Madrid, 26.01.2007.

и Великобритании, Чехии и Польше стало ясно, что «демонтаж» ДЕК даже с точки зрения обоих «государств, сказавших „нет“», наталкивается на очевидные границы, и эти правительства хотели в максимально возможной степени придерживаться курса реформ, согласованного на встрече и последовавшей за ней межправительственной конференции.

- В-пятых, федеральное правительство достигло в рамках «Берлинского заявления» важного предварительного условия успеха проекта в целом: объявленная цель правительства заключалась в положительном влиянии настроения в Европе в направлении возможного конституционного компромисса. Даже если в самом заявлении ДЕК и не упоминался, федеральный канцлер все же смогла добиться, чтобы все главы государств и правительств, а также председатели Комиссии ЕС и Европейского парламента договорились о том, чтобы «до выборов в Европейский парламент в 2009 г. поставить Европейский союз на обновленную совместную основу». Этим заключительным положением страна-председатель была призвана к тому, чтобы ограничить во времени дальнейший процесс реформы в направлении ДЕК, ибо, исходя из даты «июнь 2009 г.» как цели, был рассчитан узкий график. Межправительственная конференция должна была завершиться самое позднее в декабре 2007 г., так как, согласно опыту, ратификация нового договора во всех 27 государствах длится, включая проверку с точки зрения чистоты юридической терминологии, в лучшем случае около полутора лет. Из этого календарного плана государство-председатель вывело две оперативные меры: во-первых, мандат, к которому оно стремилось, должен был к июню 2007 г. оказаться достаточно конкретным, чтобы было возможно завершить межправительственную конференцию в течение максимально шести месяцев. Поэтому, во-вторых, в разработке данного мандата должен был участвовать лишь узкий круг лиц, посвященных в проблему и непосредственно уполномоченных главами государств и правительств.

Ограничения деятельности на стыке между функциями задания импульса и посредничества

Роль посредничающего, призванного к нейтралитету, председателя с самого начала оказалась в напряженном отношении с ролью задающего импульс и представителя национальных интересов. Правда, с точки зрения внутренней политики федеральное правительство находилось под менее сильным давлением по сравнению с подобными ситуациями (переговоры по поводу Маастрихтского и Амстердамского договоров, а также Договора в Ницце). Ведь ни бундесрат, ни бундестаг не выступали с предложениями по реформам ДЕК, отличавшимися от «национальной» цели правительства, которая заключается в «спасении сущности ДЕК». Одно лишь решение Федерального конституционного суда не рассматривать до поры до времени конституционную жалобу депутата от ХСС Петера Гаувайлера на закон о согласии с ДЕК сузило сферу действия председателя. Ибо в результате решения о непринятии решения, вынесенного в Карлсруэ, Федеративную Республику отныне нельзя было более причислять к государствам, которые безоговорочно поддерживали ДЕК. Это косвенным образом усилило позиции таких стран, как Великобритания, Польша и Чешская Республика, удобно устроившихся с момента референдумов, которые потерпели неудачу. Тем самым при немецком председательстве должен был быть предначертан путь к переговорам относительно договора об изменениях существующих договоров о ЕЭС и ЕС, но содержание этого пути в столицах Европы определялось в высшей степени различно. Федеральное правительство воздержалось, однако, от высказывания какого бы то ни было мнения по поводу неожиданного выстрела из Карлсруэ⁷. Постольку оно хотя и могло испытать ущерб в деле, но с точки зрения аргументации оказалось в состоянии вступить в переговоры, вооружившись относительно широким каталогом идей, устойчивым к трудностям в дальнейшем переговорном процессе.

⁷ A. Maurer, D. Schwarzer, *Querschuss aus Karlsruhe* // „Financial Times Deutschland“, 03.11.2006, S. 30.

Переговоры и стратегия председательства

Ввиду приостановки процесса ратификации Конституционного договора Европейский совет уполномочил 15-16 июня 2006 г. Германию как страну-председателя на проведение в первом полугодии 2007 г. обстоятельных консультаций с государствами-членами ЕС с последующим представлением отчета Европейскому совету. Отчет должен был выявить возможное в будущем развитие и послужить основой для решений о том, как следовало продолжать процесс реформирования ЕС. Отсюда для немецкого председательства вытекала особая функция «первопроходца» и «менеджера ожиданий».

«Красная линия» федерального правительства, конфиденциально согласованная уже в конце 2005 г. и перед началом председательства неоднократно разъясненная всем европейским партнерам до начала немецкого председательства, заключалась в согласовании реформы договора, результаты которой должны были очень узко ориентироваться на ДЕК, ратифицированный уже 18 государствами. В противном случае государство-председатель поставило бы на карту поддержку со стороны этого «кружка друзей ДЕКА». Даже если председатель и был обязан соблюдать нейтралитет, представители немецкого правительства с самого начала выступили в защиту этой линии. Такая позиция включала и открытую поддержку Конституционного договора Федеративной Республикой и ее намерение сохранить документ «в его политической сущности»⁸. После этого в отношении государств-членов ЕС была

⁸ Ср.: *Europa hat noch keine gemeinsame Stimme, Pöttering fordert gemeinsame Energiepolitik in der EU*, Deutschlandfunk, 23.03.2006, http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/482488/, *Neuer Schub für die EU-Verfassung, Staatsminister Gloser: Text bleibt in der Substanz erhalten*, Deutschlandfunk, 16.06.2006, www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/510889/, *Prioritäre Anliegen der Länder im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft*, Anlage zum Umlaufbeschluss der Europaministerkonferenz der Länder, 7. Juni 2006; *Steinmeier will „politische Substanz“ der EU-Verfassung*, Münchener Merkur, 23. Juli 2006, www.merkur-online.de/nachrichten/politik/aktuell/art297,670592.html?fCMS=a5eb991e047eba2fd0bb2eda4ba7f9c9; *Rede von Bundesaußenminister Steinmeier in der Haushaltsdebatte des Deutschen Bundestags*, 6.09.2006, www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2006/060906-Bundestag.navCtx=21928.html.

разработана иерархия, хотя никогда и не истолковывавшаяся, но важная для дальнейшего хода переговоров: на первом уровне следовало учитывать те государства и гражданские общества, которые ратифицировали ДЕК. На втором уровне надлежало «принять к сведению оценки, данные нашими французскими и нидерландскими друзьями, в соответствии с чем имеющийся договор не может быть представлен в этой форме еще хотя бы раз». Только на третьем уровне должна была наступить очередь тех, кто до начала 2007 г. вовсе не предлагали ДЕК на ратификацию, и это не учитывалось в промежуток времени, приходившийся на срок председательства Германии⁹. Эта иерархия проявилась со всей ясностью в выдвинутом федеральным правительством лозунге, согласно которому хотя и «все должны двигаться, но в свете этой ситуации некоторые, может быть, больше остальных».

Тем самым роль менеджера по ожиданию возымела последнее действие, важное для оценки председательства: ввиду собственной позиции по отношению к конституционному процессу федеральное правительство с неизбежностью вернулось на арены переговоров, заседавших негласно и при участии лишь очень ограниченного круга лиц.

Председательствуя в Совете, Германия воспользовалась специфическими инструментами, чтобы управлять неформальными и формальными процессами консультаций и переговоров. Были использованы типичные для межправительственных конференций методы с тем, чтобы получить информацию о переговорных возможностях отдельных правительств и, продвигаясь к намеченному на июнь 2007 г. совещанию на высшем уровне Европейского совета, ограничить эту информацию, принимая во внимание ее основное содержание и интересы, лежащие за позициями, сблизить эти интересы друг с другом и, наконец, превратить их в способные к консенсусу.

⁹ *Ausblick auf die deutsche Präsidentschaft: Stand der Vorbereitung in der Bundesregierung*, Rede von Staatssekretär Silberberg für die Veranstaltungsreihe „EU-Countdown: In 100 Tagen zur EU-Präsidentschaft“, 4.10.2006, www.diplo.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2006/061004-Silberberg-Europa.html

В отличие от предшествовавших межправительственных конференций, которые, как правило, готовились политическими чиновниками и статс-секретарями министерств иностранных дел, федеральный канцлер Меркель в письме от 2 января 2007 г. предложила главам государств и правительств проведение прямой консультации между правительствами. Список названных затем «фокус-групп», в каждом случае не более двух, показал, что рабочий уровень министерств иностранных дел и их субъектов в постоянных представительствах при ЕС, сотрудничающих в нормальных условиях, оставался впереди. Переговоры касательно договора о реформах должны были проводиться в первую очередь «между столицами», при равноправном содействии председателя Европейского парламента и Комиссии Европейских сообществ¹⁰. Со стороны других партнеров по переговорам расширенные «пределы власти» субъектов, вовлеченных в обсуждение, проводившееся фокус-группами, установлены столь же узкие, а информационные каналы в отношениях между посольствами и центрами власти распределены асимметрично.

Сроки двусторонних встреч по поводу фокус-групп были согласованы на период с конца апреля по начало мая 2007 г. Основу для этого создали 12 вопросов по немецким фокус-группам.

¹⁰ Тем не менее, круг эффективных участников со стороны страны-председателя был больше, ибо все немецкие представительства в государствах-членах ЕС получили поручение на основе системы координат, разработанной в Министерстве иностранных дел, подготовить сообщения о позициях в каждом отдельном случае и о степени их внутриполитической эффективности (характеристика мнений из министерств, парламентов, из прессы и т. д.). В качестве контрмеры посольствам было недвусмысленно указано воздержаться от какого бы то ни было обсуждения процесса, связанного с фокусными точками. Материалы для возражений представителей немецкого правительства в рамках парламентских слушаний, речи и статьи в прессе целенаправленно обрабатывались в МИДе так, чтобы однозначно ограничить «способность дискутировать» о состоянии обсуждения фокусных точек.

От 12 вопросов к мандату

В качестве общего знаменателя основного мотива отклонения ДЕК в некоторых государствах решающую роль играли три фактора: озабоченность собственной жизненной перспективой (принимая во внимание социальные гарантии и общественную, а также национальную идентичность), опасения в контексте расширения ЕС и желание сохранить автономию собственного государства в качестве предполагаемого последнего бастиона против глобализации, которая в результате либерализации внутреннего рынка ЕС скорее форсируется, нежели удерживается с позиций социальной переносимости и «щадящего отношения» к суверенитету или автономии. Главные переговорщики страны-председателя систематизировали эту группу факторов в апреле 2007 г. в виде нижеследующей анкеты для заседаний с 23 апреля по 4 мая 2007 г.:

Вопросы по пересмотру ДЕК	Протагонисты в государствах-членах ЕС, от которых исходят эти вопросы
1. Сохранение нынешней структуры договора (отсутствие всеобъемлющего договора) при введении правосубъектности для ЕС	Франция (консолидированный «мини-договор» во изменение существующих договоров), Великобритания (технические изменения договора лишают референдум необходимости), Нидерланды и Чехия (избежание всякой «аналогии конституции»)
2. Сохранение первой части ДЕК в качестве ядра договора о реформах	Франция (см. выше) при поддержке Италии
3. Отказ от «конституционного языка» (понятия вроде «министра иностранных дел» или «закона»)	Нидерланды, Великобритания (см. выше) при пассивной поддержке Чехии и Польши
4. Отказ от статей ДЕК в числе символов ЕС	Нидерланды, Великобритания, Чехия при широкой поддержке почти всех делегаций (кроме Бельгии и Люксембурга)
5. Отказ от статьи ДЕК о преимуществе права Сообщества перед национальным правом	Нидерланды, Великобритания при поддержке Чехии (и пассивной поддержке немецких субъектов)

6. Замена части II ДЕК (хартия основных прав) указанием на нее и ее юридическую обязательность	Великобритания при поддержке Польши
7. Сохранение институционального пакета реформ ДЕК	«Друзья ДЕК» при поддержке Дании, Испании, Португалии и Ирландии (открытая вражда только со стороны Польши при пассивной поддержке Чехии)
8. Сохранение других реформ ДЕК в качестве ядра новых договоров	Открытый вопрос, приведший в ходе переговоров к постановке под сомнение других, не названных в анкете сфер. Тем самым он оказался «устройством для открывания дверей» для Нидерландов и Великобритании с целью усиления прав национальных парламентов на вмешательство в рамках субсидиарного протокола ДЕК
9. Дополнение новых элементов договора (и соответствующих полномочий на осуществление действий) в сферах энергии/климата и нелегальной иммиграции	Великобритания, Польша, Эстония, Литва, Латвия, Венгрия, Австрия (энергия/климат) и Германия, Нидерланды (нелегальная иммиграция)
10. Подкрепление в договоре копенгагенских критериев вступления в ЕС (указанием или упоминанием)	Франция, Нидерланды при поддержке Австрии, Германии и фракция Европейской народной партии – европейских демократов в Европейском парламенте
11. Подкрепление или усиление социального измерения ЕС в договоре	Франция, Германия, Бельгия и фракция Социал-демократической партии Европы в Европейском парламенте
12. Добавление специфических правил, касающихся исключений (<i>Opting-out</i>) и/или особых правил по поводу усиленного сотрудничества в особых сферах	За исключения: Великобритания, Польша За усиленное сотрудничество: Бельгия, Италия, Люксембург, Германия

Вопросы, связанные с фокус-группами, обсуждались на двусторонней основе и на совместном заседании в ходе предварительной стадии перед заседанием Европейского совета с максимальной целью выработки мандата для межправительственной конференции, которая должна была завершиться до

конца 2007 г. Параллельно с этим федеральный канцлер, а также согласно конфиденциальной договоренности с ней французский президент и главы ряда государств – Испании, Люксембурга и Италии – провели интенсивные и прямые индивидуальные беседы со своими коллегами из Великобритании, Чехии и Польши, чтобы глубоко изучить на самом высоком уровне предполагаемые максимальные, т. е. инсценированные с общественной действенностью подлинно минимальные позиции или «красные линии» (*red lines*), так называемые «Альтернативы несогласия»¹¹, и лежащие между ними позиции возврата относительно реформы договора.

6 июня 2007 г. после обсуждения фокус-группами был предложен отчет страны-председателя о состоянии процесса реформ, фиксирующий некоторые важные предварительные моменты регулирования относительно мандата. Так, отказ от понятия «конституция» и реструктуризации договоров в соответствии с классическим образцом прошедших межправительственных конференций могли рассматриваться как исходный пункт. Кроме того, список из 12 исходных вопросов, сформированный в апреле 2007 г., был сокращен до трех оставшихся открытыми пунктов и – в результате обсуждения фокус-группами – дополнен четырьмя новыми пунктами, так что у Европейского совета возникла относительно ясная картина вероятного интенсивного хода обсуждений: вопрос символов и превосходства права ЕС над национальным правом (вопрос 4); терминологические изменения в тексте договора, вытекающие отсюда (вопрос 5); правовое качество хартии основных прав (вопрос 6); особенности общей внешней политики и политики безопасности и европейской политики безопасности и обороны в отношении к общей сфере европейской внешней политики (новый пункт, внесенный Великобританией); реализация распределения компетенций

¹¹ Альтернативы несогласия определяют силу субъекта переговоров: при их выяснении речь идет конкретно о получении оценки того, сколь привлекательны альтернативные варианты того или иного субъекта в случае провала переговоров.

между ЕС и государствами-членами Союза и контроль над этим (внесено Чехией); и, наконец, роль национальных парламентов в ЕС (внесено Нидерландами). К этому добавился вопрос об изменении способа принятия решений в Совете Министров, поставленный на обсуждение Польшей, который хотя и не упоминался в отчете государства-председателя, но был представлен всем участникам.

На основе этого отчета немецкие фокус-группы разработали мандат для межправительственной конференции. В соответствии с детальным соглашением с коллегами страна-председатель сохраняла в любое время возможность распоряжаться «первоначальным текстом», составленным на английском языке. Помимо некоторых немногочисленных пунктов (названия органов, формулировки по протоколам и заявлениям), таким способом мог быть в сотрудничестве с юридической службой секретариата Совета отредактирован и представлен Европейскому совету текст, суть которого шла гораздо дальше, нежели это было обычно применительно к мандатам по созыву межправительственных конференций. Ведь в действительности имелся в виду «закрытый» мандат, который окончательно определял политический контур, функциональную дальность и содержательно-правовую глубину структуры конституционного договора и его превращения в договор о реформах на основе существующих договоров о Европейских сообществах и ЕС. Отсюда вытекали два обстоятельства.

Во-первых, этот результат был большим успехом деятельности государства-председателя, избранного способа доверительных бесед среди участников фокус-групп, а тем самым в конце концов и всех участников, так как с этой арены не было ухода или угрозы таким действием. Конкретные формулировки договора о мандате сделали возможной реализацию цели, согласованной в марте 2007 г. по случаю принятия Берлинского заявления. Речь шла о том, чтобы до выборов в Европейский парламент (2009 г.) поставить Евросоюз «на новую институциональную основу».

Во-вторых, однако, высокая степень конкретизации мандата председательства заставила государство-председатель отказаться от возможной в договорно-правовом отношении и уже многократно практиковавшейся процедуры созыва межправительственной конференции простым большинством государств. Ведь если даже «только» Польша или Великобритания проголосовали бы против этого мандата, ход межправительственной конференции и ее результат были бы гораздо более сомнительны, нежели при действительно имеющем силу условии единогласно принимаемого закрытого мандата или отвергнутой альтернативы, заключавшейся в том, чтобы формировать мандат на созыв неточно и оставлять его открытым.

Успехи и неудачи посредничества

Французские сомнения по поводу ДЕК могли быть опровергнуты непосредственно после президентских выборов в мае 2007 г. Президент Саркози выступал с 2006 г. в поддержку «мини-договора» или *traité simplifié* («упрощенного договора»), который он хотел подвергнуть «только» ратификации парламентом, но содержание которого должно было тесно ориентироваться на реформы ДЕК. Саркози обнародовал свои представления в очень ранний момент предвыборной борьбы. Поэтому его избрание президентом могло быть истолковано и как согласие большинства граждан Франции с методом, к осуществлению которого он стремился. Более того, так как Саркози ни в какой момент переговоров не реагировал на упреки французских левых, касавшиеся составления социального протокола к ДЕК, а лишь сформулировал требование дополнить новый договор определением критериев приема новых членов ЕС, освоение реформистских намерений во Франции формировалось обозримо и относительно легко. Освободившись от клейма виновника возникновения проблемы, Франция смогла поэтому быстро выступить вместе с Германией в качестве движущего фактора принятия мандата

по созыву межправительственной конференции, разработанной страной-председателем¹².

Нидерландское „Nee“ («нет». – Прим. перев.) в адрес ДЕК было прежде всего выражением опасений утратить национальную идентичность и боязни европейской «уровнировки». Многие нидерландцы интерпретировали конституционный договор как документ, который предначертывает путь к созданию «сверхгосударства» при доминировании Германии. Поэтому было более чем понятно, что нидерландское правительство решительно настаивало на недопущении в новом договоре какой бы то ни было аналогии с сообществом национальных государств. Так как к этой позиции давно уже присоединились и Великобритания с Чехией и даже в числе «друзей ДЕКА» конституционный пафос вызывал далеко не положительную реакцию, среди фокус-групп было быстро достигнуто согласие о том, чтобы связать франко-английскую идею «нормального», «консолидированного» мини- или изменяющего договора с удалением национально-государственных «заимствований» (символов, названий органов и типов норм) из по сути дела неоспоримых элементов реформы ДЕКА. Напротив, гораздо труднее сформировалось нидерландское предложение повторного усиления в протоколе о субсидиарности уже нормированных в ДЕК прав контроля и протеста национальных парламентов. Переговоры об этом не смогли быть завершены фокус-группами, так что Европейскому совету пришлось по истечении двух часов редактировать

¹² Не должно, однако, остаться без внимания то обстоятельство, что Саркози в ходе последующих переговоров с польской стороной по вопросу о взвешивании голосов в системе Европейского совета вполне питал тайную симпатию к компромиссному варианту, сводившемуся к установлению относительного характера принципа двойного большинства. Так как этот принцип ослабляет и силу вето Франции по отношению к Германии, а Франция имеет интересы, по конфигурации сравнимые с польскими, в том, что касается формирования европейского финансового планирования и аграрного бюджета, было вполне понятно, что Саркози предложил польской стороне снова активизировать компромисс, достигнутый в Янине, при одновременном соблюдении принципа двойного большинства. Ибо это в любом случае привело бы к ослаблению позиций «нетто-плательщиков» на предстоящих финансовых переговорах.

новый текст протокола. В качестве посредника германская сторона не встала на сторону комиссии, которая была существенно ослаблена этим результатом, ибо процедура, согласованная в мандате на проведение межправительственной конференции, предпрещает создание институционального сверхокруга, так как она позволяет уже простому большинству в 55% государств (или, соответственно, только 55% голосов, поданных в Европейском парламенте) отклонить предложение комиссии, если до тех пор 50% национальных парламентов воспользовались оговорками о субсидиарности, а комиссия тем не менее придерживается своего предложения. Эта процедура ведет в результате к фактической постановке под вопрос монополии комиссии на законодательную инициативу. Ибо ввиду низких порогов голосования новой процедуры проверки комиссия будет впредь всегда принуждена уже перед голосованием по своим инициативам обеспечивать благосклонность нынешних 14 государств, невзирая на численность их населения и вес голосов, а также достаточное и в случае голосования присутствующее большинство членов Европарламента. С точки зрения малых государств и небольших фракций эта реформа может оцениваться как успех политики демократии. И, может быть, еще и это было причиной безмолвия председателя комиссии португальца Баррозу на заседании Европейского совета. Но в соответствии с основными принципами представительной демократии и институционального баланса органов ЕС эта новая процедура является серьезной уступкой больших государств, а также горьким поражением Комиссии.

Английские сомнения могли быть довольно убедительно обсуждены в ходе совещаний по фокус-группам и применительно к проекту мандата, разработанному непосредственно перед заседанием Европейского совета для межправительственной конференции. Удаление текста Хартии основных прав ее сторонники смогли компенсировать имеющей обязательную силу ссылкой в договоре о реформах. Правда, им пришлось согласиться с новым «выходом из игры» Велико-

британии по поводу полномочия интерпретации хартии перед британскими судами, к чему, по всей вероятности, присоединятся также Польша и Ирландия (с учетом их судебной власти). Напротив, скорее проблематичной была привычная попытка Лондона оповестить на разных площадках о сущностном «укреплении» уже согласованного пересмотра договора. Так Блэр и его преемник Браун истолковали одобренное «друзьями ДЕК» и страной-председателем удаление понятия «министр иностранных дел» применительно к слиянию функций верховного представителя и комиссара по внешним связям как новую возможность для того, чтобы теперь урезать и компетенцию этого ведомства. Они добились в этом смысле успеха в такой мере, в какой отвоевали у других партнеров компромиссы вокруг формул в виде заявлений, которые хотя и не противоречат договору о реформах, но при беглом прочтении вызвали впечатление, будто функции будущего «верховного представителя Союза по внешней политике и политике безопасности» урезаются. В действительности же заявления, не имеющие правовой обязательности, стоят явно ступенью ниже обязательного в юридическом отношении договорного права. Тем не менее, в ходе идущей теперь межправительственной конференции они практикуют другое воздействие – дискурсивное. Для британской стороны эти заявления представляют собой важный инструмент с целью успокоения тех субъектов внутренней политики, которые в согласованных реформах сферы внешнеполитической деятельности Евросоюза усматривают распродажу британских суверенных прав. Эта инструментализация заявлений не должна больше беспокоить сторонников реформ. Правда, приходится опасаться, что Гордон Браун на межправительственной конференции даст сигнал о новой «попытке укрепления» и попытается придать этим текстам более высокую и обязательную для всех государств результативность.

Успехи и риски, индуцированные процедурой

Благодаря согласию по поводу мандата на созыв межправительственной конференции немецкое председательство достигло результата, заключающегося в объединении всех государств вокруг политической цели, а именно быстрой выработки восстановленного договора. Если основные действующие лица, которых касалось это досье, первоначально даже в конфиденциальном раунде исходили из того, чтобы в самом крайнем случае достичь согласия относительно планов обсуждения реформы ДЕК, то соглашение это является значительным результатом. Правда, Германии и ее партнерам пришлось уплатить за это высокую политическую цену, ибо, во-первых, протокол мандата сопутствует новому ослаблению функции инициативы Европейской комиссии посредством введения новых прав протеста и прав заключительного вето национальных парламентов, Европейского парламента и Совета Министров. Во-вторых, ввиду большого числа вновь признанных исключительных правил мандат упрочивает путь ЕС в направлении все большего расхождения между формальными правами членов и их реальными обязанностями без необходимости для реальных «частичных членов» мириться с потерями в сфере формальных членских прав. В-третьих, процедура конфиденциальных переговоров под покровительством, осуществлявшимся на высшем политическом уровне, оказалась успешной, принимая во внимание результат. Эта процедура повысила, однако, риск не поддающихся расчету издержек фрустрации со стороны парламентов, министерств иностранных дел и отраслевых министерств. Тем самым процесс ратификации нового договора уже во время начавшейся межправительственной конференции принудил главы государств и правительств к существенным уступкам в интересах находившихся до сих пор в изоляции субъектов и общественности каждой из соответствующих стран. Некоторым главам государств придется связать судьбу нового договора с их собственным политическим будущим. В-четвертых, новая неудача попытки реформ оказалась бы чревата неприятными

последствиями не только по результату, но и с точки зрения роли Германии в ЕС, так как это в качестве мандата на реформы, осужденного уже теперь польскими представителями в качестве слишком узкого, причислялось бы к «сверхдержаве» Германии и тем самым связало бы провал договора о реформах с этой признанной «сверхсилой». Тем самым был бы нанесен тяжелый урон германскому притязанию на участие в руководстве ЕС.

Перспективы

Какие уроки можно извлечь из процедуры и установленного профиля функционирования немецкого председательства при оценке досье ДЕК с точки зрения деятельности будущих председателей?

Во-первых, даже большое государство-председатель в кризисных ситуациях, разрешение которых осуществляется в форме договоров, требующих ратификации, оказывается при осуществлении своих функций подачи импульсов, посредничества и управления ожиданием в зависимости от «кружка друзей», который пользуется большим доверием во всех государствах-членах ЕС и органах Евросоюза. Тесное, но доверительное вовлечение председателя Европейского парламента в этот неформальный «кружок друзей» оказалось процедурой, особенно эффективной для того, чтобы собрать значительное большинство парламента в поддержку мандата, разработанного страной-председателем. Полезным было в данном случае то обстоятельство, что председатель парламента – немецкий гражданин и бывший председатель одной из фракций Европарламента, в которой немецкая группа бесспорно сильнейшая.

Во-вторых, удовлетворяющая все стороны посредническая функция в условиях кризисов институционального характера возможна только ценой чрезвычайной прозрачности (например, с помощью метода собрания) или значительной непрозрачности. Если избрать первый вариант, а договор о рефор-

мах в будущем явно позволяет пользоваться такой процедурой, то успешное посредничество между различными интересами оказывается легче, если эта функция осуществляется совместно с нейтральными субъектами, которые не подчиняются указаниям государств-членов ЕС, а могут убедительно действовать в общих интересах всех участников. Будет ли способен на это председатель Европейского совета, должность которого вводится в соответствии с договором о реформах, зависит от того, насколько он на уровне ниже Европейского совета и в будущем включит действующие команды председателей, представляемых государствами (чье подразделение «Общие дела» в Совете, укомплектованное министрами иностранных дел, продолжает существовать), но прежде всего признает их в качестве партнеров и «друзей председателя». Если, напротив, государства-члены ЕС воспользуются практикуемым в настоящее время вариантом проведения тайных переговоров, то велик риск того, что не только отдельные субъекты, но и страна-председатель утратят «сцепление с грунтом» и будут действовать, не учитывая интересы и потребности гражданских обществ. Цену за это придется уплатить самое позднее во время выборов, если граждане будут все больше отворачиваться от традиционных партий и отдавать свой голос популистам и экстремистам. В обоих случаях по-крупному проигрывает Европейская комиссия. Она сможет только в том случае взять на себя решающую роль в процессе участия в посредничестве, если речь пойдет о реформе функций и политики интеграции. В этих условиях государства зависят от политико-программных ориентиров, экспертиз и инициатив на основе общеевропейского интереса, которые они не могут убедительно определить ввиду их расходящихся интересов.

С немецкого перевел В. Брун-Цеховой
(перевод неавторизованный)