

РАЗВИЛКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ОТРАЖЕНИИ ДИСКУССИЙ НА КОНФЕРЕНЦИИ О БУДУЩЕМ ЕВРОПЫ

ЕКАТЕРИНА ЭНТИНА

НИУ «Высшая школа экономики», Москва, Россия
Институт Европы РАН, Москва, Россия

МАРК ЭНТИН

МГИМО МИД России, Москва, Россия

Резюме

Европейский Союз погружается всё глубже в очередной системный кризис, на этот раз спровоцированный во многом им самим. Из предыдущих кризисов ЕС выходил, как правило, окрепшим, модернизированным, с более широкими полномочиями, вверенными ему государствами-членами. Сейчас ситуация иная. ЕС подстраховался. Воспользовавшись инструментарием «делиберативной» (совещательной) демократии, он провёл грандиозную Конференцию о будущем Европы, подробно разбираемую в настоящей статье. Она была организована в современном сетевом формате с использованием новейших информационно-коммуникационных технологий. Благодаря такому формату руководство ЕС формально сумело подключить к обсуждению насущных вопросов реализации европейского проекта и углубления интеграции десятки тысяч людей и все слои общества. По их замыслу, столь внушительная репрезентативность заранее легитимизирует широчайшую линейку рекомендаций, утверждённых Конференцией. Из них Европейский парламент, Совет ЕС и Европейская комиссия теперь могут черпать любые рецепты активизации того, что ими уже делается, ужесточения проводимого курса и обновления ЕС. Они получили свободу рук, на которую рассчитывали: противникам реформ будет сложно идти против наказа избирателей. Часть мер, предложенных Конференцией, институты ЕС уже взяли в работу. Часть, возможно, потребует внесения изменений в учредительные договоры интеграционного объединения и созыва конвента. Итогом может стать глубокая трансформация того, как ЕС организован и функционирует. Проблема в том, что планы Брюсселя, похоже, далеки от действительности, вступают в противоречие с интересами остальных мировых игроков, создавая для них угрозы, вместо того чтобы способствовать равноправному международному сотрудничеству и многосторонности.

Ключевые слова:

Европейский Союз; Конференция о будущем Европы; европейская интеграция; институционально-правовая перестройка ЕС.

Дата поступления рукописи в редакцию: 01.01.2022

Дата принятия к публикации: 10.07.2022

Для связи с авторами / Corresponding author:

Email: e.entina@hse.ru

entinmark@gmail.com

В политических и экспертных кругах прижилось сравнение Европейского Союза с двухколёсным велосипедом, к которому, как считается, прибегали ещё его отцы-основатели¹. Если велосипед остановится, то на нём не усидеть. Необходимо всё время крутить педали. Точно так же и интеграционный процесс, впадая в стагнацию, подписывает себе смертный приговор. Он всё время должен двигаться вперед. Вместе с тем, реализуя европейский проект, государства-члены часто вынуждены двигаться по пересечённой местности, плохо приспособленной для езды. И здесь уместно другое сравнение. Интеграционное объединение похоже на кошку, которая всегда приземляется на четыре лапы.

Используемый образ специалистам хорошо понятен. История европейской интеграции — череда кризисов. Но они же неизменно оказываются дополнительным стимулом к развитию, вынуждая государства-члены предпринимать шаги, на которые те не решались ранее. Преодолевая кризисы, ЕС раз за разом выходит из них окрепшим, усилившимся, наделённым всё новыми суверенными полномочиями [Coman, Crespy, Schmidt 2020; Falkner 2018; Patel 2020; Riddervold et al. 2021]. Всправедливости этого тезиса Брюссель абсолютно уверен. Голосуя 4 мая 2022 г. в очередной раз за то, чтобы «сделать ЕС сильнее», Европейский парламент вновь подчеркнул, что об интеграционном объединении «будут судить по его способности преодолеть текущие кризисы»².

В этой связи напрашивается далеко не праздный вопрос, сработает ли данная за-

кономерность в 2022–2024 годах. Ведь ЕС опять в кризисе. И он будет только углубляться. К росту геополитических рисков, стагнации, энергетическим, продовольственным шокам и разбалансировке национальных и мировой экономик добавится нарастающее недовольство населения из-за падения уровня благосостояния.

Некоторые западные комментаторы, причём из числа самых авторитетных, пугая обывателя, даже намекают: если так будет продолжаться и дальше, ЕС в итоге может оказаться у разбитого корыта, как разорённая Европа в мае 1945 года. В частности, постоянный колумнист проевропейского издания «Евразия» Георгий Готев предупреждает: «Лидеры ЕС обязаны учитывать, что в долгосрочной перспективе у России больше шансов выиграть эту войну против Украины и Европы в целом, особенно если наш избалованный союз распадётся под грузом лишений»³.

Второй вопрос, тесно связанный с первым, состоит в том, в каком направлении будет эволюционировать ЕС. Для России, её союзников и третьих стран важно предвидеть, на кого Брюссель постарается переложить тяготы нынешних неурядиц и ответственность за допущенные им просчёты, как изменится проводимая им политика в краткосрочной и среднесрочной перспективе.

Панорамный ответ на них даёт Конференция о будущем Европы⁴. Это грандиозное сетевое и в то же время тщательно структурированное действо длительностью 12 месяцев задумывалось руководством ЕС как главное политическое событие года.

¹ Emre Akif. The European Bicycle. Yeni Safak. 2014. May 27. URL: <https://www.yenisafak.com/en/columns/akif-emre/the-european-bicycle-2004033> (дата обращения: 02.07.2022); Western Europe: Pulling Apart // Time. 1969. February 14. URL: <https://content.time.com/time/subscriber/article/0,33009,900621,00.html> (дата обращения: 02.07.2022).

² European Parliament resolution of 4 May 2022 on the follow-up to the conclusions of the Conference on the Future of Europe (2022/2648/RSP). European Parliament (texts adopted). 2022. May 4. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0141_EN.html (дата обращения: 02.07.2022).

³ Gotev G. Back to 1945. Euractiv. 2022. June 13. URL: <https://api-esp.piano.io/story/estor-ed/480/21894/-1/138302/402886/vib-cl4ctzugo014n012sh9npbpzo?sig=fe218cf9783aa28532fcbd735a59611fb7877c5c63ac20d81be04719e76d8de4> (дата обращения: 02.07.2022).

⁴ Conference on the Future of Europe. European Union official website. 2022. URL: <https://futureu.europa.eu/?locale=en> (дата обращения: 02.07.2022).

Придать ей столь громкое политическое звучание у Брюсселя не получилось. Она оказалась в тени более значимых мировых событий и внутривнутриполитической борьбы в государствах—членах объединения.

Тем не менее, как и планировалось, Конференция о будущем Европы выполнила задачи, поставленные перед ней ведущими политическими силами интеграционного объединения⁵. Она придала дополнительную легитимность наднациональному строительству, которую ЕС начал было утрачивать⁶. Главное — она подготовила как бы поддержанную населением ЕС многоаспектную программу преобразования группировки в гораздо более жёсткую и цельную социально-экономическую и военно-политическую структуру, не допускающую диссидентства, способную более успешно конкурировать с Китаем, США и Россией во всех измерениях современной мировой политики и экономики.

Соответственно, то, как была организована Конференция, какие новые возможности она открывает перед ЕС, как её итогами, почти наверняка, воспользуются политические элиты интеграционного объединения, заслуживает самого пристального внимания. Их объективный анализ необходим, чтобы несколько скорректировать пренебрежительное мнение о ЕС, сложившееся в политических и экспертных кругах России⁷, США и Китая, и избежать в будущем просчётов в государственно-правовом строительстве, экономическом развитии и осуществлении внешней политики России, проистекающих из недопонимания того, что представляет из себя европейское объединение, какие цели преследует и на какие

ресурсы для их достижения может опереться. Такому анализу и посвящена настоящая статья.

История успеха предыдущих конференций/конвентов схожего типа

Торжественное открытие нынешней Конференции о будущем Европы состоялась 9 мая 2021 года, когда государства-члены всё ещё продолжали испытывать колоссальные трудности в борьбе с пандемией коронавируса и тяготы, вызванные последствиями самоизоляции и закрытия предприятий реального сектора экономики и сферы услуг. Её итоги были подведены с не меньшей помпой тоже в день Европы ровно через год — 9 мая 2022 года⁸, когда конфронтация, вызванная бескомпромиссно воинственной реакцией интеграционного объединения на специальную военную операцию России по демилитаризации и денацификации Украины, достигла пика.

Руководство ЕС и государств-членов отважилось на проведение Конференции о будущем Европы в столь непростое время в силу ряда причин. Её созыв рассматривался ими как беспроигрышный вариант. Брюссель накопил обширный опыт организации подобных публичных переговоров с вовлечением в них социальных партнёров, гражданского общества и неограниченного числа заинтересованных лиц и организаций. В прошлом они заканчивались неизменным успехом.

Главное — к концу 2010-х годов потребность в серьёзной реорганизации, трансформации и модернизации интеграционного объединения объективно назрела. С одной стороны, ЕС надо было перевер-

⁵ The Conference on the Future of Europe concludes its work. European Parliament Press Releases. 2022. May 09. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220509IPR29102/the-conference-on-the-future-of-europe-concludes-its-work> (дата обращения: 02.07.2022).

⁶ *Youngs R.* EU Democracy After the Conference on the Future of Europe. Carnegie Europe. 2022. May 12. URL: <https://carnegieeurope.eu/2022/05/12/eu-democracy-after-conference-on-future-of-europe-pub-87110> (дата обращения: 02.07.2022).

⁷ Европы уже нет, есть просто музей под открытым небом // Бухгалтер Берлага. 2021. December 12. URL: <https://www.politforums.net/eurounion/1640475236.html> (дата обращения: 02.07.2022).

⁸ The Conference on the Future of Europe concludes its work. European Parliament Press Releases. 2022. May 09. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220509IPR29102/the-conference-on-the-future-of-europe-concludes-its-work> (дата обращения: 02.07.2022).

нуть страницу былых неудач, как бы подведя черту под преодоленным ими экзистенциальным кризисом. С другой – запущенный следующий этап консолидации и федерализации интеграционного объединения, политические элиты хотели заручиться поддержкой своих планов со стороны общества, фактически загодя легитимировать их.

Они учитывали, что метод проведения конференций о будущем Европы или конвентов такого типа (которые оказываются сродни учредительному собранию, только на наднациональном уровне) обладал рядом серьёзных преимуществ по сравнению со стандартной процедурой организации межправительственных переговоров. Он давал возможность совершить прорыв, на который в рамках обычной межправительственной конференции по согласованию изменений и дополнений в учредительные договоры (МПК) вряд ли можно было рассчитывать [см., например: Кавешников 2021]. Евроэнтузиасты и гранды ЕС хотели ею воспользоваться.

Немаловажную роль сыграло и то, что решение о созыве нынешней Конференции о будущем Европы Европейский парламент, на постоянной основе добивающийся укрепления ЕС и углубления интеграции, начал лоббировать ещё несколько лет назад⁹. Идея пришлась ко двору. За проведение Конференции активно выступили политические силы ЕС, ратующие за более сильное и централизованное интеграционное объединение. Она прельстила правящие круги франко-германского тандема, постаравшиеся поставить её на службу своим интересам¹⁰. Хотя открытие Конференции пришлось отложить, её подготовка активно продолжалась. От её созыва уже нельзя было отказаться. Одновременно ей ничто не могло помешать.

Впервые метод конвента, в чём-то похожий на то, как на национальном уровне работает учредительное собрание, был опробован Брюсселем в 2000 г. при подготовке Хартии ЕС о фундаментальных правах [Braibant 2001]. Его использование продемонстрировало, что он является гибким и эффективным инструментом в умелых руках. Его отличает высокая мера легитимности. Обладая им, можно добиваться серьёзных результатов. Костяк Конвента, как и в последующих случаях, составили европарламентарии. В его состав вошли представители и других институтов ЕС и государств-членов. Кроме того, в него были включены делегаты от консультативных органов интеграционного объединения.

О том, насколько его сделали репрезентативным, свидетельствует тот факт, что в его работе приняли участие также по одному представителю Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) и Совета Европы (СЕ). Под их влиянием Хартия, имея гораздо более широкий предмет регулирования, вобрала в себя положения Европейской конвенции по правам человека без существенных изменений. Это превратило оба акта в почти полностью совместимые и предотвратило на тот момент конфликт между двумя форматами защиты прав человека и столкновение правовых позиций ЕСПЧ и Суда ЕС [Европейское право... 2018: 63–72].

То обстоятельство, что наиболее многочисленной группой членов Конвента стали европарламентарии, придало ему очень важное качество. Депутаты изначально задали максимально высокую планку ожиданий. Их настрой на продвижение общего интереса послужил залогом того, что будет согласован нетривиальный документ. Хартия действительно получилась наиболее передовым актом в мире в своей области

⁹ Citizens to be the cornerstone of the Conference on the Future of Europe. European Parliament Press-Releases. 2020. January 15. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200109IPR69906/citizens-to-be-the-cornerstone-of-the-conference-on-the-future-of-europe> (дата обращения: 02.07.2022).

¹⁰ Conference on the Future of Europe Franco-German non-paper on key questions and guidelines. 2019. 2 p. URL: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf> (дата обращения: 02.07.2022).

регулирования, выгодно отличающимся от любых других. Что символично, политические институты ЕС смогли принять её, ничего не меняя в тексте, подготовленном Конвентом [Braibant 2001]. Впоследствии, когда Хартия стала неотъемлемой частью учредительных договоров ЕС, она почти не претерпела изменений. Дополнительную легитимность Конвента обеспечил открытый публичный характер обсуждения [Braibant 2001].

То, как всё удачно получилось у Брюсселя с Хартией, предопределило, что в целях подготовки нового учредительного договора интеграционного объединения в преддверии масштабного расширения ЕС и государства-члены отдали предпочтение методу конвента по сравнению с межправительственной конференцией. Отметим его основные преимущества:

- открытый, а не закрытый характер;
- на несколько порядков большая транспарентность и публичность;
- представленность более широкого спектра политических сил;
- вовлечённость в переговорный процесс гражданского общества и самых широких экспертных кругов;
- существенно большая легитимность получаемого результата;
- способность выйти на такие решения, которые в силу самой природы межправительственной конференции, где государства отстаивают прежде всего свои национальные интересы, ей не по плечу.

Конференция о будущем Европы 2003 года, получившая от институтов ЕС и государств-членов мандат на подготовку, как было ею истолковано, Конституции интеграционного объединения, характеризовалась ещё большей открытостью и репрезентативностью [Laurson 2012; Mendez et al. 2014; Patel 2020; Phinnemore 2013; Sternberg 2013]. Все выигрышные черты предыдущего формата были усилены. Трансляции пленарных заседаний собирали у экранов телевизоров внушительное количество зрителей. Состав участников мероприятия, с учётом возложенных на него трудоёмких и амбициозных задач, был расширен. Уро-

вень представительства — повышен. Каркасу придана существенно более сложная структура.

Текущая черновая работа по подготовке разделов Конституции была сосредоточена в комитетах и редакционных группах. Итог согласованию подводился пленумом. Чтобы избежать майоризации участников, решения принимались консенсусом. Ответственность за общую организацию деятельности и предварительное рассмотрение поступающих предложений и поправок была возложена на президиум (исполнительный комитет). В их отношении он выступал в качестве сита, отвергая всё заведомо неприемлемое и отражающее экстремальные точки зрения.

Чрезвычайно важную роль в обеспечении общего успеха — того, что Конституция получилась, сыграл председатель конвента. Государства-члены назначили им одного из самых авторитетных политиков ЕС, бывшего президента Франции Валери Жискар д'Эстена. Пользуясь своими связями и влиянием, председатель напрямую консультировался с лидерами отдельных государств-членов. Это помогло ему вбросить в переговорный процесс в критический момент, когда тот забуксовал, собственные представления о реформировании системы институтов ЕС и соотношении между ними.

Использование метода конвента и во второй раз дало результат. Работа конференции завершилась безусловным успехом. Ею был согласован не просто набор поправок в действующие учредительные договоры, как случалось на всех предыдущих этапах осуществления европейского проекта, а совершенно новый документ. И какой! — Конституция. Её принятие выводило бы интеграционное объединение на более высокую орбиту. Оно снимало какие-либо сомнения в том, что ЕС превращается в сверхдержаву качественно нового типа, в которой государства-члены продолжают отправлять суверенные полномочия только в тех областях и в той степени, в какой не передали их на наднациональный уровень.

Дальнейшее развитие событий показало, что у метода конвента есть не только

масса положительных черт, но и существенные, в чём-то непреодолимые ограничения, создающие государствам-членам серьёзные неудобства. Эти ограничения проистекают из того, что конференция/конвент является внешней структурой по отношению к системе институтов ЕС. Подготовленный ею документ нуждается в легализации — введении в правовое поле интеграционного объединения, которое осуществляется МПК. Между тем МПК созывается не просто для формального утверждения документа, а для завершения работы над ним. Ведь никаких обязательств следовать воле форума, которому они всего лишь дали поручение его подготовить, государства-члены не брали. Всю свободу действий, включая корректировку первоначального текста, они за собой сохранили.

Конференция же о будущем Европы исходила из того, что она готовит цельный текст. Такой текст должен быть построен на балансе интересов всех представленных в ней политических сил. Для одобрения текста требовался консенсус. Соответственно, все участники переговоров, включая все национальные государства, обладали блокирующим голосом. Итоговому голосованию они подтверждали, что их интересы учтены, и одобряли найденный баланс. Другими словами, конференция работала не над набором предложений, а над пакетным решением, все элементы которого взаимосвязаны и взаимообусловлены. Если так, то она фактически подменяла собой систему институтов интеграционного объединения (что эксплицитно отвергается сегодня ст. 48 Договора о Европейском Союзе, предоставляющей государствам-членам широкий набор механизмов модернизации первичного права ЕС — от максимально громоздкого до самого необременительного или «упрощённого»¹¹). Дово-

дить до ума после неё пакетное решение не требуется, считали участники конференции. Вскрывать пакет — значит разрушать всё с таким трудом построенное здание. Роль МПК сводится к тому, чтобы всего лишь утвердить пакет.

Государства-члены не учли это противоречие и горько за него заплатились. На МПК по настоянию Великобритании, Польши и Испании, потребовавших внести в проект Конституции частные изменения, пакет был вскрыт. Задержка с началом ратификации Конституции привела к тому, что она развернулась в существенно эволюционировавших условиях. Настрой электората сделался другим. Восприятие населением отдельных стран ЕС политики своих правительств и того, что делается в ЕС, сделалось более критическим. В результате на референдумах сначала во Франции, затем в Нидерландах народ сказал «нет» Конституции¹². Проект был похоронен.

Тем не менее оставаться без нового базового нормативного акта ЕС не мог. Пару лет спустя он начал всё заново, только сделал иначе. Он придал тексту Конституции стандартную форму поправок в действующие учредительные договоры, убрал из них всё связанное с огосударствлением интеграционного объединения, назвал Договором о реформе (Лиссабонским договором) и провёл через национальные парламенты, уклонившись от организации повторных референдумов [Phinnemore 2013]. Вместе с тем осадок от провала с Конституцией и от мучений, порождённых сложностями процесса ратификации, остался. На целое десятилетие у руководства ЕС и политических элит государств-членов выработался иммунитет к каким-либо замыслам внести новую серию изменений в учредительные договоры, создать новую МПК и тем более новый конвент.

¹¹ Consolidated version of the Treaty on European Union — Title VI: Final Provisions — Article 48 (ex Article 48 TEU). EU Official Journal. 115. 2008. May 9. P. 0041–0043. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12008M048> (дата обращения: 02.07.2022).

¹² Referendums on EU issues // European Parliament Briefings. 2016. May. P. 7. (11 p.) URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/582041/EPRS_BRI\(2016\)582041_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/582041/EPRS_BRI(2016)582041_EN.pdf) (дата обращения: 02.07.2022).

Тем не менее к концу 2010-х годов прежний цикл развития ЕС завершился. Брюссель накопил колоссальный опыт преодоления последствий глобального финансово-экономического кризиса, кризиса суверенной задолженности, кризиса евро и миграционного кризиса, для борьбы с которыми получил от государств-членов большую порцию далекоидущих суверенных полномочий в финансовой, банковской, бюджетной областях и сфере внутренней безопасности [Riddervold et al. 2021]. Одновременно трения с США в период правления Дональда Трампа научили европейцев тому, что основы общей внешней политики и политики безопасности и обороны тоже надо менять, чем Брюссель не преминул заняться. К тому же ЕС и государства-члены нащупали новую объединительную идею, которой им так не хватало все предшествующие годы неурядиц: на эту роль выдвинулись «зелёный переход» и климатическая повестка [Братерский и др. 2021].

Первым смену вех, открывающую возможность поставить вопрос о дальнейшей суверенизации ЕС, его укреплении, федерализации, конституционализации и придании интеграционному объединению нового качества, ощутил Европейский парламент¹³. Его члены почувствовали, что условия для модернизации в ЕС созрели. По их мнению, настало время придать европейскому проекту новую динамику, а для этого наделить полномочиями формулировать и осуществлять единую политику в любой сфере деятельности без оглядки на обструкцию со стороны отдельных столиц¹⁴.

Желание Европейского парламента вернуться к использованию метода конвента

и прорывных возможностей, которые он открывает, а также проявившаяся готовность отдельных государств-членов подхватить идеи, лоббируемые евродепутатами, свидетельствовали о том, что путь к созыву нового конвента расчищен. Этим, сыграв на опережение, воспользовался франко-германский тандем. У него — чёткая установка отслеживать всё, что способно укрепить его лидерство в ЕС и подкрепить славу мотора евроинтеграции.

На этот раз тандем просчитал, что, перехватывая инициативу созыва конвента, он получает на руки сразу несколько козырей. Он становится у истоков процесса, который наложит отпечаток на будущее развитие ЕС, и сможет оказать на него определяющее влияние. У него появится адекватный инструмент решения насущных внутривластных задач.

В конце 2019 г. франко-германская дипломатия попыталась убедить партнёров по ЕС создать новую Конференцию о будущем Европы в возможно более короткие сроки¹⁵. Дело в том, что председательство в Совете ЕС переходило к Германии. Быстрый запуск Конференции позволял Берлину сыграть главную роль в формировании её повестки, закреплении алгоритма функционирования, разработке эталонных образцов деятельности. Календарь Конференции, предложенный тандемом, предусматривал, что её завершение придётся на председательство Франции в Совете ЕС в первой половине 2022 года. Взяв процесс в свои руки, команда Эммануэля Макрона должна была привести Конференцию к триумфальному завершению работы. Кроме того, она смогла бы приписать успех

¹³ European Parliament resolutions of 16 February 2017 on improving the functioning of the European Union building on the potential of the Lisbon Treaty, of 16 February 2017 on possible evolutions of and adjustments to the current institutional set-up of the European Union, of 13 February 2019 on the state of the debate on the future of Europe. EU OJ C 252. 18.07.2018. P. 215; OJ C 252. 18.07.2018. P. 201; OJ C 449. 23.12.2020. P. 90.

¹⁴ European Parliament resolution of 15 January 2020 on the European Parliament's position on the Conference on the Future of Europe (2019/2990(RSP)). European Parliament (Adopted Texts). 2020. January 15. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0010_EN.html (дата обращения: 02.07.2022).

¹⁵ Conference on the Future of Europe Franco-German non-paper on key questions and guidelines. 2019. 2 p. URL: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf> (дата обращения: 02.07.2022).

Конференции исключительно себе и тем самым заработать дополнительные очки, столь необходимые действующему президенту для переизбрания на второй срок.

Хотя Э. Макрон и одержал победу на выборах в марте 2022 года, не получилось ни первое из задуманного, ни второе. Конференция о будущем Европы стартовала с полуторагодовой задержкой вследствие пандемии. Соответственно, Германия не вошла даже в «тройку» стран ЕС, которые могли бы курировать её запуск. В первой половине 2022 г. Э. Макрону было не до того, чтобы зарабатывать очки, которые, при других обстоятельствах, могла принести ему активность в отношении Конференции. Из-за событий на Украине, концентрации усилий на придумывании всё новых пакетов санкций против России и допущенных ошибок в энергетической политике интеграционного объединения французское председательство в Совете ЕС работало в первой половине 2022 г. фактически в режиме чрезвычайного положения. На раскручивание Конференции о будущем Европы ни сил, ни времени у них не хватило. Однако, как и прогнозировалось нами ещё за полгода до завершения её работы [Энтина, Энтин 2022], в особом внимании Парижа к Конференции не было необходимости. Тот выигрыш, который она позволит получить, был известен заранее.

Организационно-политические гарантии успеха Конференции о будущем Европы

Конференция была обречена на успех. В этом заключалась вся хитрость интриги и вся прелесть её проведения.

Во-первых, при её подготовке, определении организационной архитектуры, процедуры функционирования, технического обеспечения и мандата были учтены все плюсы и минусы разобранного выше опыта использования метода конвента.

Преимущества были в очередной раз усилены, причём на несколько порядков. Коньком Конференции Евросоюз и государства-члены сделали её превращение в форум открытого состава. Это новое слово в наднациональном строительстве. Всему населению ЕС был предоставлен доступ к участию в Конференции в прямом смысле этого слова. Не просто доступ к любым материалам, трансляциям и записям, но и собственно к участию. Более того — возможность самим организовывать мероприятия форума, приглашать на них участников и проводить. Сделать это получилось на базе специализированной цифровой платформы¹⁶.

Напротив, недостатки удалось купировать, сделав Конференцию о будущем Европы сугубо консультативным форумом, формально никого ни к чему не обязывающим. Согласно мандату, Конференции поручалось подготовить на сей раз набор рекомендаций, не связанных между собой, а не цельный итоговый текст конкретного документа. Специально оговаривалось, что институты ЕС — Европейский парламент, Совет ЕС и Европейская комиссия по получению рекомендаций сами определяют, как, какие из них и в какие сроки будут воплощены в жизнь. Тем самым создавалась идеальная для институтов ЕС ситуация, когда им передаются выдвинутые народом рекомендации, в которых эти институты заинтересованы. Соответственно, Европарламент, Совет ЕС и Европейская комиссия получают возможность относиться к ним, как к меню по выбору — меню «а ля карт».

Во-вторых, предназначением Конференции делалось не столько получение итогового результата, сколько придание этому результату моральной силы. За счёт этого убивалось сразу два зайца.

Институты ЕС получали в своё распоряжение предложения по реформе интеграционного объединения и наделению его акту-

¹⁶ Conference on the Future of Europe: The future is in your hands. Official site. URL: <https://futureu.europa.eu/?locale=en> (дата обращения: 02.07.2022); Conference on the Future of Europe: Topics we're talking about. Official site. URL: <https://futureu.europa.eu/processes> (дата обращения: 02.07.2022); Conference on the future of Europe: Events happening now. Official site. URL: <https://futureu.europa.eu/meetings> (дата обращения: 02.07.2022); Conference on the Future of Europe: Reporting. Official site. URL: <https://futureu.europa.eu/pages/reporting> (дата обращения: 02.07.2022).

ализированным мандатом на проведение модернизированной политики, квалифицируемые в качестве исходящих от народа и поддержанных народом. Одновременно ЕС приобретал возможность поставить себе в заслугу то, что он вышел на качественно более высокий уровень демократии: по самым важным вопросам будущего развития объединения, интеграционного строительства и практической политики он непосредственно консультируется с народом и получает от него конкретные наказы. То, к чему Брюссель всегда стремился [Bellamy, Kröger 2016; Bellamy et al. 2022; Chalmers et al. 2019; Craig, de Búrca 2020; Kuijper et al. 2018], наконец-то достигнуто.

Это в прошлом ЕС критиковали за дефицит демократии [Bellamy, Kröger 2016; Bellamy et al. 2022; Sternberg 2013]. Теперь же, по мысли архитекторов Конференции, подобные обвинения станут устаревшими. Сначала интеграционное объединение освоило высоты представительной демократии, наделив Европейский парламент и его депутатов самыми широкими законодательными прерогативами и полномочиями по контролю за исполнительной властью. Сейчас же его дополнили видимостью deliberативной (совещательной) демократии, обеспечивающей эффективное участие граждан в выработке повестки дня и подготовке, принятии и осуществлении политических решений. Согласно фразеологии, использованной Европейским пар-

ламентом, Конференция продемонстрировала «важность участия граждан в европейской демократии» и сделала возможным «всеобъемлющий диалог между гражданами, национальными парламентами, региональными и местными властями, социальными партнёрами и организациями гражданского общества о будущем Союза»¹⁷.

Выигрышность или, иначе, беспроигрышность ситуации, в которую ЕС поставил себя, обратившись к инструментарию deliberативной демократии, заключается в том, что она не описывается какими-либо формальными критериями и не нуждается в квантификации. Сколько бы людей на деле ни высказывались в поддержку той или иной рекомендации, всё равно считается, что она исходит от народа и поддержана им. При этом цифры вовлечённости граждан в работу Конференции о будущем Европы не впечатляют. За год в 27 государствах—членах ЕС и на наднациональном уровне в рамках Конференции, по данным её итогового отчёта, прошло 6465 мероприятий; в них приняли участие 652 532 человека; с цифровой платформой освоились всего 52 346 активистов¹⁸ (согласно уточнённым сведениям, опубликованным уже по завершении Конференции, — 7005¹⁹; 721 487 и 53 537 соответственно). А вот идей и предложений было зарегистрировано целых 17 671²⁰, по уточнённым сведениям — 18 955²¹ (затем они были отобраны и сгруппированы в несколько десятков на-

¹⁷ European Parliament resolution of 4 May 2022 on the follow-up to the conclusions of the Conference on the Future of Europe (2022/2648/RSP). European Parliament (Texts adopted). 2020. May 04. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0141_EN.html (дата обращения: 02.07.2022).

¹⁸ Conference on the Future of Europe Report on the final outcome. 2022. May. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220511RES29318/20220511RES29318.pdf> (дата обращения: 02.07.2022).

¹⁹ Multilingual Digital Platform of the Conference on the Future of Europe Final Report May 2022 // Multilingual Digital Platform of the Conference on the Future of Europe. 2022. May. P. 4. (122 p.) URL: <https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/oahvcouzothbhtkjin78brofppnds> (дата обращения: 02.07.2022).

²⁰ Conference on the Future of Europe Report on the final outcome. 2022. May. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220511RES29318/20220511RES29318.pdf> (дата обращения: 02.07.2022).

²¹ Multilingual Digital Platform of the Conference on the Future of Europe Final Report May 2022 // Multilingual Digital Platform of the Conference on the Future of Europe. 2022. May. P. 4. (122 p.) URL: <https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/oahvcouzothbhtkjin78brofppnds> (дата обращения: 02.07.2022).

путствий и множество расшифровывающих их пожеланий²²).

В-третьих, организовав Конференцию о будущем Европы, руководство ЕС и политические элиты государств-членов одновременно обрели возможность организовать получение именно тех и таких рекомендаций, в которых они заинтересованы. Без какого-либо преувеличения возможно утверждать, что все рекомендации, сформулированные Конференцией, носили легко прогнозируемый и во многом заказной характер. Всё действо оставляло впечатление скорее управляемой, а не какой-то иной демократии. На это указывают следующие моменты.

Подавляющее большинство населения ЕС либо оставалось в неведении по поводу Конференции, либо не интересовалось ею: из 5 млн тех, кто из любопытства зашли на её цифровую платформу, задержался на ней всего лишь каждый сотый²³. Реально интересовались на практике только те, кто как-то связан с деятельностью интеграционного объединения, политически и социально активен, видит в укреплении интеграционного объединения ответ на глобальные вызовы и ключ к решению внутренних проблем государств-членов²⁴. Таким образом, форум открытого типа по будущему европейского проекта в рамках европейского социума в автоматическом режиме задавал его стратификацию и отбор почти исключительно тех участников, кто поддерживает идеи углубления интеграции и мыслит в категориях всемерного укрепления ЕС. В этой связи он заведомо мог сгенериро-

вать только такие предложения, которые идут в русле наделения группировки новыми прерогативами и придания её функционированию большей эффективности, а также требований о том, чтобы Брюссель действовал более жёстко и решительно.

Кроме того, дискурс евроэнтузиастов, а также тех, кто критически оценивает свершения и деятельность ЕС, но объясняет его слабости, просчёты и провалы недостаточностью и незавершённостью интеграции, хорошо известен. Он тщательно проработан, является частью общего информационного фона, присутствует в программах самых различных политических сил (например, закреплён в договоре «светофорной» коалиции в Германии²⁵). Идеи ускорения «зелёного перехода», декарбонизации и более энергичного «спасения» планеты; увеличения поступлений в бюджет ЕС и объёма бюджетных ассигнований; отказа от единогласия в пользу принятия решений квалифицированным большинством; создания должности постоянного председателя экономических форматов Совета (министров) ЕС по типу поста Высокого представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности с адекватным такой должности секретариатом; формирования единого военно-промышленного комплекса и вооружённых сил и некоторые другие до этого уже выдвигались. Так, Э. Макрон посвятил их изложению и обоснованию несколько знаковых выступлений, которые каждый раз порождали особенно интенсивную полемику в Германии²⁶. Часть идей поступила

²² Draft Proposals of the Conference on the Future of Europe. Conference on the Future of Europe. 2022. April 27. URL: <https://inlink.ru/3ZJnej> (дата обращения: 02.07.2022).

²³ Conference on the Future of Europe Report on the final outcome. 2022. May. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220511RES29318/20220511RES29318.pdf> (дата обращения: 02.07.2022).

²⁴ Youngs Richard. EU Democracy After the Conference on the Future of Europe // Carnegie Europe. 2022. May 12. URL: <https://carnegieeurope.eu/2022/05/12/eu-democracy-after-conference-on-future-of-europe-pub-87110> (дата обращения: 02.07.2022).

²⁵ Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/die Grünen und FDP. 2021. 177 p. URL: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (дата обращения: 02.07.2022).

²⁶ Sanders IV Lewis. How France's Emmanuel Macron wants to reform the EU // DW. 2018. March 18. URL: <https://www.dw.com/en/how-frances-emmanuel-macron-wants-to-reform-the-eu/a-43002078> (дата обращения: 02.07.2022); Macron proposes security pact to make Europe 'a power of the future' // DW. 2022. January 19. URL: <https://www.dw.com/en/macron-proposes-security-pact-to-make-europe-a-power-of-the-future/a-60482625> (дата обращения: 02.07.2022).

от лидеров, не замеченных в симпатиях к ЕС, в частности от Марин Ле Пен. Она до сих пор ассоциируется с остро уничижительной критикой в отношении Брюсселя. Тем не менее в 2022 г. в её предвыборную программу вошли призывы углублять интеграцию в области ракетостроения и освоения морских пространств и перепрофилировать Европейский центральный банк (ЕЦБ), чтобы он смог активнее стимулировать ускоренное развитие и технологическое обновление европейской экономики²⁷. Таким образом, в основной своей массе предложения, прозвучавшие на Конференции о будущем Европы, должны были повторять, подкреплять и развивать идеи политических и экспертных кругов, ратующих за более мощный Евросоюз.

Помимо этого, почти полугодовая отсрочка открытия Конференции сыграла на руку многочисленным неправительственным организациям, союзам, ассоциациям, движениям, служащим проводниками политического и социального запроса на консолидацию ЕС и углубление интеграции²⁸ (как это показано дальше на примере молодых европейских федералистов). Всё это время они готовились, оттачивали формулировки, продумывали мероприятия, которые будут проводить. Именно они во многом обеспечили выполнение упомянутых выше задач, поставленных перед Конференцией: подтвердить демократический характер ЕС и вовлечённость в процесс обсуждения и принятия судьбоносных решений широких народных масс; обеспе-

чить народную поддержку и тем самым легализовать нужные евроэнтузиастам рекомендации по трансформации интеграционного объединения, приданию проводимой им внутренней и внешней политике большей амбициозности; дать обстоятельный набор рекомендаций, из которого институты ЕС могли бы в дальнейшем выбирать, что может им пригодиться для проводимого ими курса.

В-четвёртых, при организации и проведении Конференции о будущем Европы ЕС продемонстрировал высокое владение современными информационно-коммуникационными технологиями, а также навыками превращения их в социальные и политические технологии. Главный инструмент Конференции — цифровая платформа — работал без сбоев. Эта платформа гарантировала подключение к сетевым мероприятиям, участие в них и наблюдение за заседаниями всех желающих; давала ресурс для отслеживания любых предложений, их внесения, получения и обработки комментариев; помогала грамотной структуризации обсуждаемой тематики, количественному и содержательному обобщению всего происходящего на Конференции, обеспечивала его репрезентативную панораму²⁹.

Приглашённые к обслуживанию Конференции о будущем Европы исследовательские центры на регулярной основе вывешивали описательно-аналитические доклады, подводящие промежуточные итоги её работы³⁰. По ним можно было судить и о настроениях на Конференции, и об ин-

²⁷ *Chabert V.* Six éléments pour comprendre «l'Europe des Nations» que veut Marine Le Pen. Europe 1. 2022. Avril 1. URL: <https://www.europe1.fr/politique/six-elements-pour-comprendre-leurope-des-nations-que-veut-marine-le-pen-4105669> (дата обращения: 02.07.2022).

²⁸ *Youngs R.* Op. cit.

²⁹ *Proposals for EU change.* European Parliament News. 2022. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/priorities/conference-on-the-future-of-europe> (дата обращения: 02.07.2022).

³⁰ *Multilingual Digital Platform of the Conference on the Future of Europe Interim Report August 2021.* Kantar Public. 2021. September. 65 p. <https://conference-observatory.eu/wp-content/uploads/2021/09/Cofoe-Zwischenbericht.pdf> (дата обращения: 02.07.2022); *Multilingual Digital Platform of the Conference on the Future of Europe Second Interim Report September 2021.* Kantar Public. 2021. September. 75 p. URL: <https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/3n7w45maf30kaw3igpp0ljkihbbq> (дата обращения: 02.07.2022); *Contributions per Member State on the Multilingual Digital Platform of the Conference on the Future of Europe September 2021.* Kantar Public. 2021. September. 65 p. URL: <https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/v64hscrb6w9ihdawj8umt9m9lup1> (дата обращения: 02.07.2022); *Multilingual Digital Platform of the*

тенсивности дебатов, и о портфеле предложений. Их внимательное изучение подтверждает сказанное выше. Костяк предложений был внесён уже в первые месяцы после её открытия (несмотря на, казалось бы, мёртвый сезон — период отпусков)³¹. Он же получил безусловную поддержку в накапливаемых комментариях. Февральский отчёт 2022 г. фактически подвёл итог насыщению информационного пространства Конференции новыми идеями, хотя вроде бы в запасе оставались март-апрель, когда её деятельность должна была достичь своего пика³². Тем не менее, как отмечается в заключительном докладе о работе цифровой платформы, его авторы не стали менять промежуточный вариант, а лишь незначительно дополнили его. В документ вошли в основном соображения, касающиеся усиления ЕС, укрепления его военно-политического потенциала и стратегической самостоятельности в связи с российской специальной военной операцией на Украине.

Вся работа Конференции, включая сетевые и обобщающие мероприятия, цифровую платформу, аналитику, была построена

в соответствии с заранее заданным рубрикаторм и графиком проведения заседаний её структурных компонентов. Конференцию наделили, по сути, гибридной структурой. Цели, принципы, система управления и методы деятельности Конференции были изложены в Совместной декларации от 10 марта 2021 года, под которой стояли подписи председателей Европейского парламента, Европейской комиссии и Совета ЕС³³. Горизонтальной осью Конференции стали тысячи небольших конференций, встреч, обсуждений, организуемых в основном на уровне гражданского общества государств-членов многочисленными инициативными группами, и цифровая платформа.

Для того чтобы у горизонтали было подобие каркаса и активность, развиваемая в её рамках, носила управляемый характер, наиболее видные и знаковые мероприятия Конференции проводились государствами-членами и институтами ЕС. Её определяющими слагаемыми были сделаны четыре тематические европейские Панели граждан. Каждая включала в свой состав до 200 человек, отобранных таким образом, чтобы гра-

Conference on the Future of Europe Third Interim Report November 2021. Kantar Public. 2021. November. 84 p. URL: <https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/tkxsp2eysxg3poesqmxk3dmkidrh> (дата обращения: 02.07.2022); Contributions per Member State on the Multilingual Digital Platform of the Conference on the Future of Europe November 2021. Kantar Public. 2021. November. 122 p. URL: <https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/d9304orpvpmjbd37apb7r3tfr20> (дата обращения: 02.07.2022); Multilingual Digital Platform of the Conference on the Future of Europe Report February 2022. Kantar Public. 2022. February. 120 p. URL: <https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/zazikm9i59hzxdcu5x4prztdtpb5> (дата обращения: 02.07.2022); Contributions per Member State on the Multilingual Digital Platform of the Conference on the Future of Europe February 2022. Kantar Public. 2022. February. 143 p. URL: <https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/ogxd6kstumd7nty7vqh2fispvv4> (дата обращения: 02.07.2022).

³¹ Plateforme numérique multilingue de la conférence sur l'avenir de l'Europe: Rapport intermédiaire août 2021. Kantar Public 2021. 65 p. URL: <https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/hhhzqdvjde3vOc1gq8qmiju09ocp> (дата обращения: 02.07.2022); Plateforme numérique multilingue de la conférence sur l'avenir de l'Europe: Deuxième rapport intermédiaire septembre 2021. Kantar Public 2021. 81 p. URL: <https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/mjlt4e99t7mqg8c2tllw29ub2rr> (дата обращения: 02.07.2022); Contributions per Member State on the Multilingual Digital Platform of the Conference on the Future of Europe September 2021. Conference of the Future of Europe. Kantar Public 2021. 65 p. URL: <https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/hhhzqdvjde3vOc1gq8qmiju09ocp> (дата обращения: 02.07.2022).

³² Multilingual Digital Platform of the Conference on the Future of Europe Report February 2022. Kantar Public 2022. 120 p. URL: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220509RES29122/20220509RES29122.pdf> (дата обращения: 02.07.2022).

³³ Joint Declaration on the Conference on the Future of Europe. Engaging with citizens for democracy — Building a more resilient Europe. European Union site. 2021. March 10. URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/en_-_joint_declaration_on_the_conference_on_the_future_of_europe.pdf (дата обращения: 02.07.2022).

Таблица 1
График основных мероприятий Конференции о будущем Европы

Первая панель (экономика, социальная справедливость, занятость и образование, политика в сфере молодёжи, культуры, спорта, цифровой трансформации)	Вторая панель (ценности, права человека, верховенство права, демократия, внутренняя безопасность)	Третья панель (борьба с изменениями климата, защита окружающей среды, здравоохранение)	Четвёртая панель (роль ЕС в мире, миграция)
Открытие Конференции 17 июня 2021 г. (Лиссабон, Португалия)			
17–19 сентября 2021 г. (Страсбург, Франция)	24–26 сентября 2021 г. (Страсбург, Франция)	1–3 октября 2021 г. (Страсбург, Франция)	15–17 октября 2021 г. (Страсбург, Франция)
5–7 ноября 2021 г. (в удалённом режиме)	12–14 ноября 2021 г. (в удалённом режиме)	19–21 ноября 2021 г. (в удалённом режиме)	26–28 ноября 2021 г. (в удалённом режиме)
3–5 декабря 2021 г. (Дублин, Ирландия)	10–12 декабря 2021 г. (Флоренция, Италия)	7–9 января 2022 г. (Натолин, Польша)	14–16 января 2022 г. (Маастрихт, Нидерланды)
17–18 декабря 2021 г. — представление рекомендаций		21–22 января 2022 г. — представление рекомендаций	

Источник: составлено авторами.

можно представлять различные регионы ЕС и различные слои общества. Через них и несколько национальных Панелей совокупность собранных горизонтально предложений уже в виде рекомендаций канализировалась вертикали Конференции.

Тематику обсуждения распределили между ними следующим образом. Первая панель занималась вопросами укрепления экономики, социальной справедливости, занятости и образования, молодёжи, культуры, спорта и цифровой трансформации. В центре внимания второй находились ценности, права человека, верховенство права, демократия и внутренняя безопасность. Третья взяла на себя дебаты по совокупности аспектов борьбы с изменениями климата, защиты окружающей среды и повышения эффективности здравоохранения. Наконец, четвёртой поручили выяснить, что думают в ЕС о месте и роли интеграционного объединения в современном мире и какие подходы возможны к управлению миграцией.

Первоначальный график работы четырёх панелей представлен в табл. 1. Несмотря на небольшие коррективы в сроках проведения отдельных мероприятий, все сессии были проведены³⁴.

Горизонталь Конференции была встроена в вертикаль. В отличие от горизонтали, последнюю сделали принципиально иной, наделив сравнительно стандартной структурой. Она состояла из Пленума и Президиума (Исполнительного совета). Рекомендации Панелей, промежуточные и окончательные доклады, обобщающие результаты работы цифровой платформы передавались Пленуму. Задача, которую поставили перед ним, состояла в том, чтобы обсудить всю совокупность предложений, выдвинутых горизонтально, систематизировать их, придать им непротиворечивый характер, уточнить, оптимизировать и усовершенствовать.

С тем чтобы не возникло сомнений в добросовестности, авторитетности и представительности Пленума, задуманного как визитная карточка и воплощение демократической природы и горизонтали, и вертикали Конференции, в него включили большую когорту представителей государств-членов, гражданского общества и институтов ЕС. По 108 мест отдели национальным парламентам, Европейскому парламенту и гражданам ЕС (с разбивкой на 80 членов от европейских гражданских групп, представляющих европейские

³⁴ European Citizens' Panels. About Panels' calendar. Panels 1–4. URL: <https://futureu.europa.eu/assemblies/citizens-panels/f/67/> (дата обращения: 02.07.2022).

Панели граждан, 27 участников национальных мероприятий и национальных гражданских групп, представляющих национальные Панели граждан, и одного представителя Европейского молодёжного форума). 54 места получили национальные правительства (то есть государства-члены, а именно представители их исполнительной власти, имели в нём по два места). Остальные места, как показано в организграмме ниже (рис. 1), распределились таким образом: по 18 — у Комитета регионов и Экономического и социального комитета, имеющих статус консультативных органов ЕС; по 8 — у гражданского общества и социальных партнёров; наконец, 3 места зарезервировали за Европейской комиссией.

Вместе с тем формальная конфигурация Пленума могла ввести в заблуждение. Представители различных групп обладали в нём несовпадающим статусом. Для утверждения рекомендаций необходимо было, чтобы в их отношении сложился консенсус между представителями национальных парламентов, Европейского парламента, Европейской комиссии и национальных государств.

В рамках Пленума были сформированы 9 рабочих групп. Каждая отвечала за отдельное тематическое направление: (1) изменение климата и окружающая среда; (2) здоровье; (3) более сильная экономика, социальная справедливость и рабочие места; (4) ЕС в мире; (5) ценности и права, верховенство закона, безопасность; (6) цифровая трансформация; (7) европейская демократия; (8) миграция; (9) образование, культура, молодёжь и спорт. Такая организация напоминала конфигурацию конвента, занимавшегося подготовкой проекта Конституции ЕС. В то же время рабочие группы Конференции получили иной

функционал как по тематике, так и статусу согласуемых ими предложений.

Схема работы вертикали выглядела так: свои предложения Пленум передавал Президиуму, который вносил окончательные правки. Одновременно на Президиум возлагались полномочия по организационному обеспечению Конференции, соблюдению намеченного графика проведения, аккумулированию и обработке предложений и рекомендаций. Он выпускал итоговый доклад, который готовился совместно с Пленумом при обеспечении широкой транспарентности. После одобрения доклад передавался Европейскому парламенту, Европейской комиссии и Совету ЕС через назначенных каждым из этих институтов представителей. Тройка представителей выступала в качестве единого Председательства Конференции. Европейский парламент, правда, пытался закрепить бразды правления за своим ставленником — известным евроэнтузиастом, премьер-министром Бельгии 1999–2008 годов, депутатом Европарламента с 2009 г. и лидером Альянса либералов и демократов за Европу 2009–2019 годов Ги Верхофстадтом. Государства-члены и другие институты ЕС, ввиду радикализма продвигаемых им проевропейских взглядов, не согласились на «единоначалие»³⁵. Тем не менее Конференция представила грандиозный набор серьёзных всеохватывающих рекомендаций.

Системная повестка дня и программа наращивания мускулов ЕС

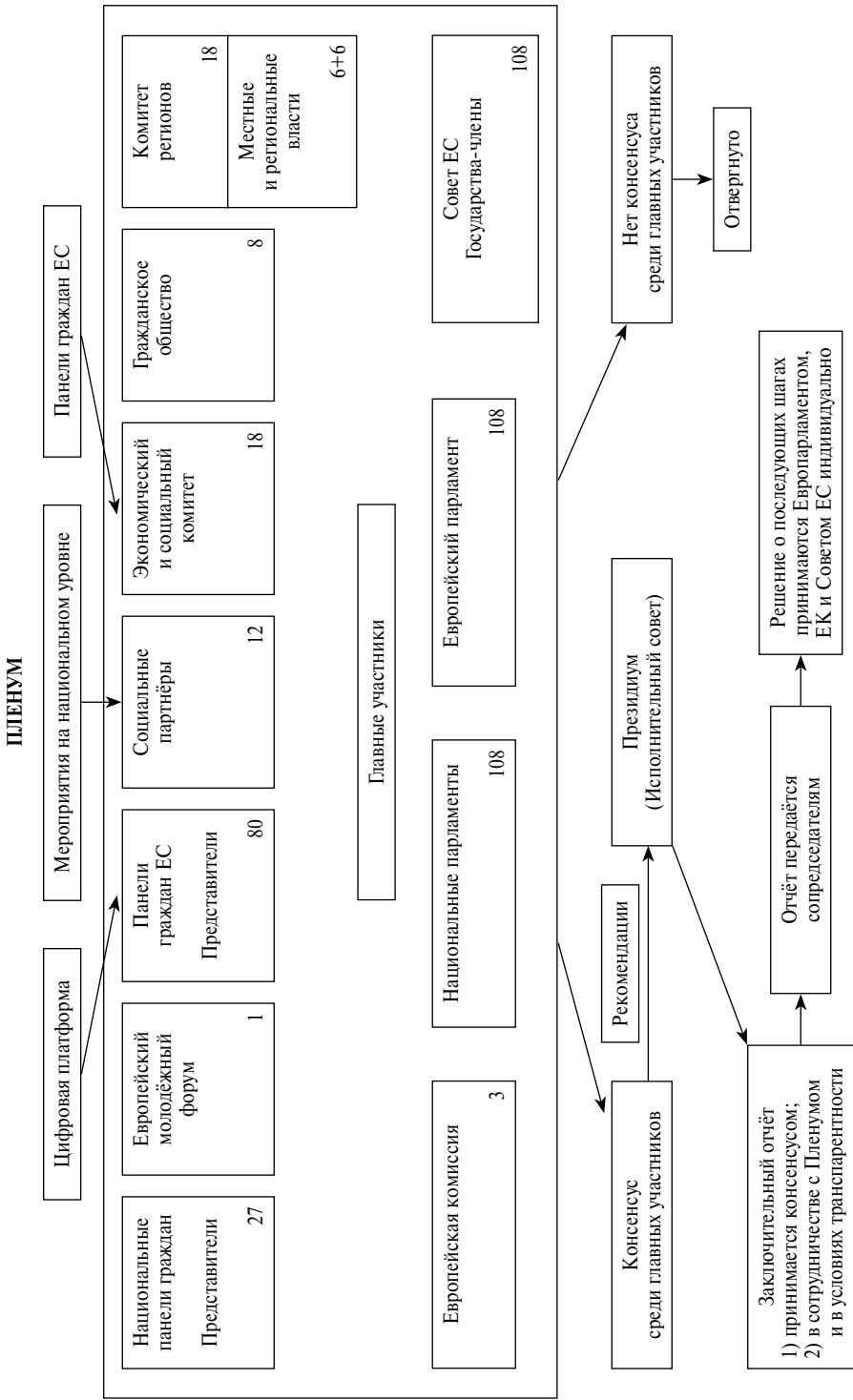
Объёмное представление о том, на какой результат изначально была сориентирована Конференция о будущем Европы, даёт анализ предложений молодых федералистов³⁶. Они загодя подготовились к Конференции³⁷. Своей активностью им хотелось задать ей тон. Ими была продумана система взаи-

³⁵ EU launches digital platform to let citizens debate the bloc's future. Euronews. 2021. April 19. URL: <https://www.euronews.com/2021/04/19/eu-launches-digital-platform-to-let-citizens-debate-the-bloc-s-future> (дата обращения: 02.07.2022).

³⁶ Young Europeans simply a generation ahead. Young European Federalists. 2021. URL: <https://jef.eu/about-jef> (дата обращения: 02.07.2022).

³⁷ A long-awaited chance to fix the EU. Young European Federalists. 2021. October 15. URL: <https://jef.eu/cofoe/#our-position> (дата обращения: 02.07.2022).

Рисунок 1
Органиграмма распределения мест в рамках работы Пленума



Источник: составлено авторами на основе Conference on the Future of Europe Report on the final outcome, 2022. May. P. 4–38. URL: <https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/2po250fpi174z62m8g8c9ya9e62m7> (accessed: 02.07.2022).

мосвязанных инициатив, детально описывающих переход интеграционного объединения к новой модели функционирования. Они разместили их на цифровой платформе вскоре после открытия Конференции.

Продвигавшееся ими видение будущей ускоренной эволюции ЕС, распределённое по различным «корзинам» Конференции, походило на дорожную карту глубокой трансформации ЕС. Она предусматривала следующий набор этапов и элементов. Государства-члены созывают Учредительное собрание. Представительный форум, основные черты и особенности которого проанализированы выше, согласовывает новый проект Конституции ЕС (или принципиально новый учредительный договор) и утверждает его. Конституция превращает ЕС в Европейскую федерацию. Первоначально в неё входят нынешние государства-члены. Затем она включает в свой состав все страны Восточного партнёрства и Западных Балкан, добивающиеся членства в ЕС и заслуживающие его.

Согласно представленному проекту Конституции, центральным институтом Европейской федерации, отражающим его федеративную природу, стал бы двухпалатный парламент. Его нижнюю палату (Палату граждан) образовал бы нынешний Европейский парламент. Выборы в него организовывались бы по общим спискам европейских политических партий, а не как сейчас в каждой стране отдельно (хотя для начала возможен и смешанный порядок). Во вторую палату (Сенат), высшую лишь по названию, превратились бы все форматы Совета ЕС.

Двухпалатный парламент наделялся бы самыми широкими полномочиями. За ним закреплялось бы право законодательной инициативы, которое пока в интересах обеспечения межинституционального баланса вверено Европейской комиссии. В ведение двухпалатного парламента передавались бы все вопросы, входящие в компетенцию Европейской федерации, без изъятий. Европейская комиссия преобразовывалась бы в полноценное правительство. Его глава назначался бы двухпалатным парламентом

(а не главами государств и правительств) по итогам выборов.

В результате преобразований потребность в единогласии при принятии решений отпала бы. На всех уровнях они принимались бы квалифицированным или простым большинством голосов. Отказ членов Федерации от блокирующего голоса снял бы остающиеся препятствия на пути интеграции в военной сфере и в области внешней политики. Соответственно, ЕС обрёл бы мощный военный потенциал, необходимый для эффективного убеждения третьих стран в любой точке земного шара в преимуществах ценностей, продвигаемых Федерацией.

Таким образом, европейское объединение стало бы полновесным военно-политическим блоком, способным проецировать вовне свою мощь и влияние. Нынешний ЕС достраивался бы не только военно-политическим альянсом, но и более полным фискальным, бюджетным, финансовым, цифровым, логистическим, индустриальным, энергетическим, климатическим союзом, союзом в области здравоохранения. Во всех этих сферах Федерация обретала бы возможность осуществлять единую политику.

Существенная деталь: для решения этих задач бюджет Федерации весомо увеличился бы. В этих целях молодые федералисты предложили провести реформу собственных средств наполнения бюджета. Вводились бы налоги нового поколения, в частности на углеродный след, транзакции, доходы интернет-гигантов, неразлагающийся пластик, на всех тех, кто загрязняет окружающую среду.

Войти в итоговый блок рекомендаций Конференции о будущем Европы в таком виде программа действий, направленная на завершение строительства Европейской федерации, не имела шансов. Тем не менее подобные установки наложили отпечаток на ход обсуждения. Они задавали атмосферу и фактически сформировали идеологический каркас итоговых рекомендаций, которым был придан гораздо более нейтральный, деполитизированный, обтекае-

мый и, может показаться, менее радикальный характер.

По итогам работы всех Панелей, суммировавших поступившие от участников свыше 18 тыс. предложений³⁸, Пленум отобрал 49 общих напутствий Европейскому парламенту, Совету ЕС и Европейской комиссии и более 300 конкретизирующих их мер³⁹. Ознакомление с ними порождает двойственное чувство. С одной стороны, их много, и они охватывают все стороны интеграционного процесса. Ни одна проблема, ни одна область деятельности современного государства и международного сообщества, ни один вопрос, интересующий европейский социум, не оставлены ими без внимания. Набор просто-таки грандиозный.

Минимальное представление об их всеохватывающем характере даёт элементарное перечисление предмета первых блоков рекомендаций: сельское хозяйство, продовольствие, биоразнообразие, экосистемы, борьба с загрязнениями и изменениями климата, энергетика, транспорт, циркулярная экономика, изменение стандартов потребления, информирование населения, здоровый образ жизни, укрепление системы здравоохранения, качественный экономический рост, переход на новую технологическую платформу, социальная справедливость, обеспечение конкурентоспособности, поддержка мелких и средних предприятий и стартапов, безопасность поставок, цифровизация, инклюзивный рынок труда, адекватная его оплата, социальное обеспечение и социальная солидарность, преодоление бедности, социальная поддержка с детских лет до старости, мобильность, забота о семье, справедливое налогообложение и финансирование, самообеспечение продовольствием, энергией, чипами, лекарствами, технологиями⁴⁰.

С другой стороны, то, как всё сформулировано, если не знать общий контекст и

целеполагание Конференции о будущем Европы, вызывает недоумение. И напутствия, и расшифровывающие их меры представляют собой каталог совершеннейших абстракций, общих мест, популистских лозунгов и прекраснотушных пожеланий, оторванных от действительности. Они составлены в несерьёзной стилистике по типу: а хорошо бы, чтобы все имели одинаковый доступ к здравоохранению, образованию, социальному и пенсионному обеспечению, или: надо преодолеть бедность, обеспечить высокий уровень жизни и социальную справедливость. Чуть иначе: ЕС должен стать намного более влиятельным игроком на международной арене, иметь более мощный инструментарий продвижения повсюду в мире своих ценностей и интересов.

Всё встаёт на свои места в восприятии результатов Конференции о будущем Европы, когда понимаешь, что она наработала лишь сырьё, не более чем заготовки для дальнейших действий по трансформации интеграционного объединения и проводимой им политики, зато в огромном количестве и на все случаи жизни, и именно в этом и состояло её предназначение. В арсенале институтов ЕС есть теперь обширный компендиум предложений, из которых они могут выбирать подходящие. Любые шаги, на которые они отважатся, Конференция уже поддержала. Придуманная концептуальная конструкция великолепна: это не институты ЕС выступают с какими-то инициативами, это «население ЕС их к этому призвало» (хотя население в данном случае — лишь трюк из ряда политтехнологий, столь же эффективных, как когда десятки тысяч людей, выйдя на улицы, сметают руководство страны, выбранное миллионами граждан). Они получили «конкретные» поручения, которые теперь реализуют.

³⁸ Conference on the Future of Europe Report on the final outcome. 2022. May. P. 92–323. URL: <https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/2po250fn174z62m8g8c9ya9e62m7> (дата обращения: 02.07.2022).

³⁹ Ibid. P. 40–91.

⁴⁰ Ibid.

Таким образом, итоговые документы Конференции о будущем Европы дают институтам ЕС свободу рук. Опираясь на них, они могут двигаться с любой скоростью и по любому треку интеграционной повестки. Причём направление движения задано. Карт-бланш касается:

- укрепления ЕС, наращивания возможностей действовать быстрее и эффективнее, делегирования Брюсселю дополнительных полномочий, в том числе в критически важных областях, составляющих ядро национального суверенитета;

- консолидации интеграционного объединения, укрепления его публичного порядка, решения задач обеспечения внутренней безопасности, последовательной защиты основополагающих ценностей ЕС и принуждения государств-членов к их безоговорочному соблюдению;

- придания процессу принятия и исполнения решений в рамках ЕС большего динамизма, в том числе за счёт отказа от единогласия даже в том, что касается налогообложения, дающего национальному государству средства для поддержания социального мира и социального маневрирования, а также сферы внешней политики, безопасности и обороны;

- наращивания силых мускулов ЕС, предоставления ему всего необходимого для обеспечения внешней безопасности и принуждения к миру третьих стран и режимов, ускоренного военного строительства, перевода обороны и межгосударственного взаимодействия в этой сфере на интеграционные рельсы;

- ускоренного достижения климатической нейтральности за счёт тотальной декарбонизации производственного цикла и транспорта и всё более жёсткого контроля за выбросами метана, подчинения этому приоритету как внутренней, так и внешней политики вне зависимости от бремени, накладываемого тем самым на местных и внешних производителей, тягот, которые придётся вытерпеть рядовым гражданам;

- всемерного содействия скорейшему построению зелёной, цифровизированной, наукоёмкой, циркулярной экономики,

подключения к решению этой задачи не только предпринимательских кругов, но и всего общества;

- обретения самодостаточности в стратегически важных областях деятельности путём концентрации соответствующих цепочек добавленной стоимости на своей территории, перевода экономики на новую технологическую платформу, масштабных инвестиций в науку, образование и индустрию стартапов и, в конечном итоге, выхода на полную технологическую независимость;

- движения к большей социальной справедливости и снижению неравенства при помощи реорганизации рынка, условий и оплаты труда, надлежащей заботы об уязвимых слоях населения, осуществления целевых программ поддержки детей, молодёжи, престарелых, других групп общества, а также малых и средних предприятий, местных органов, занятости, профессиональной переподготовки на протяжении всей жизни.

Последующие шаги

С точки зрения полученного результата дебют шахматной партии в виде Конференции о будущем Европы уполномоченными представителями ЕС оказался разыгран успешно. Социальный запрос на реформы, ведущие к переформатированию интеграционного объединения, сформирован. Предложения собраны. Вектор дальнейшего развития задан. Отдельным государствам-членам будет крайне сложно его затормозить. Он прошёл общественную апробацию. Евроскептикам противостоять курсу, одобренному электоратом, тоже не с руки.

Теперь с этих выигрышных позиций в игру вступают институты ЕС. От их лица руководство объединения дало самую комплиментарную оценку результатам работы Конференции о будущем Европы и пообещало приложить максимум усилий для воплощения в жизнь полученных рекомендаций. В частности, на закрытии Конференции председатель Европейской комиссии Урсула ван дер Ляйен и Эммануэль Макрон, которого электорат вновь избрал

к тому времени президентом Франции, продолжавшей возглавлять Совет ЕС, заявили, что делиберативная демократия принесла свои плоды, совещание с гражданами интеграционного объединения дало блестящий результат и сформулированные ими рекомендации «позволят построить сегодняшнюю и завтрашнюю Европу»⁴¹. Вместе с тем последующая реализация заданного курса будет зависеть как от ограничений, накладываемых углубляющимися экономическими трудностями, в том числе возможным возвращением к политике жёсткой экономии (на чём уже стал настаивать Берлин⁴²), так и соотношением сил между государствами-членами, придерживающимися различных взглядов на европейский проект, и в треугольнике Европейский парламент–Совет ЕС–Европейская комиссия.

С юридической точки зрения рекомендации Конференции о будущем Европы распадаются на несколько категорий в зависимости от того, в каком формате они могут быть реализованы. В одних случаях речь идёт лишь о форсировании того, что уже было намечено, в общих чертах одобрено государствами-членами, того, что Европейская комиссия и так собиралась делать. Дополнительного мандата, чтобы ускориться, ей не требуется. Она может действовать более напористо. Так она и поступит, в частности, применительно к целям «ЕС следующего поколения», поощрению структурных реформ, климатической и социальной повесткам.

Похожая ситуация складывается в отношении рекомендаций, находящихся на грани того, что дозволено законодательством ЕС и делегированными Союзу полномочиями. Здесь Европейский центральный банк, Европейская комиссия, специализированные агентства ЕС могут играть на грани фола, давая расширительную ин-

терпретацию вверенным им прерогативам. Брюсселю будет подыгрывать сложившаяся в ЕС практика телеологического толкования, концепции подразумеваемых полномочий и внешнего сопровождения внутренней компетенции интеграционного объединения, согласно которым ЕС обладает всеми теми полномочиями, даже если они эксплицитно не прописаны в учредительных договорах, которые необходимы для достижения сформулированных в учредительных документах целей. В этом плане Европейская комиссия почти наверняка сможет опереться на поддержку Суда ЕС, ставящего интересы интеграции выше частных интересов отдельных государств-членов, физических и юридических лиц.

В других случаях речь идёт о рекомендациях, затрагивающих институциональное строительство, реформирование процедур принятия и исполнения решений, корректировку политик, на которые государства-члены согласия не давали. В их отношении Европейская комиссия бессильна. Всё зависит от Европейского совета и Совета ЕС, то есть от позиций представленных в них государств-членов. Стоит им найти согласие между собой, и новшества в структуру и порядок функционирования ЕС можно будет внести, не распечатывая учредительные договоры.

В частности, государства-члены вправе отказаться от принципа единогласия и перейти к принятию решений квалифицированным большинством в отдельных областях или в чём-то достроить здание ЕС. Такая гибкость, как упоминалось выше, предусматривается ст. 48 Договора о Европейском Союзе. Опираясь на неё, государства-члены могут поменять режим работы и в области гармонизации налогообложения, и применительно к общей внешней политике.

⁴¹ Discours du Président de la République à l'occasion de la Conférence sur l'avenir de l'Europe // L'Élysée. 2022. 9 mai. URL: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/05/09/cloture-de-la-conference-sur-avenir-de-europe> (дата обращения: 02.07.2022).

⁴² Boutelet C. Germany confirms a turn toward austerity // Le Monde. 2022. May 26. URL: https://www.lemonde.fr/en/international/article/2022/05/26/germany-confirms-a-turn-toward-austerity_5984705_4.html (дата обращения: 02.07.2022).

Наибольшие трудности вызывают рекомендации, касающиеся, например, военного строительства, которые предполагают внесение изменений в первичное право ЕС. Для их реализации потребуется либо вновь созвать конвент, либо обратиться к испытанному способу проведения межправительственных конференций.

Во времена Ангелы Меркель опция с внесением изменений в учредительные договоры ЕС даже не рассматривалась. Германия относилась к ней сугубо скептически. Соответственно остальные государства-члены воспринимали её как фантазию. Попытки Э. Макрона начиная с 2017 г., актуализировать её оценивались Берлином, как упоминалось выше, в качестве либо самопиара, либо стремления перехватить лидерство в ЕС.

К настоящему времени ситуация кардинальным образом изменилась. Реагируя на рекомендации Конференции о будущем Европы, лишь меньшинство стран ЕС, преимущественно восточноевропейских, выступило против пересмотра учредительных договоров. Зато в поддержку решительно высказались гранды ЕС – Германия, Франция, Италия⁴³. Сейчас такая опция, ведущая к возможной коренной трансформации объединения, обрела неплохие перспективы. Она опять может быть выбрана государствами-членами. На это указывает следующий ряд индикаторов, имеющих определяющее значение для дальнейшего развития ситуации.

Руководство и политические элиты ЕС понимают, что интеграционное объединение надо перестраивать. Для этого Конференция о будущем Европы и затевалась.

С одной стороны, оно подошло к пределу своих возможностей. С другой – ситуация в мире кардинально изменилась.

На усилении ЕС настаивают различные политические силы государств-членов вне зависимости от их политической окраски. Даже евроскептики, наученные неутешительными для Соединённого Королевства результатами Брежита, настаивают на том, чтобы ЕС активно работал на экономический рост и технологическое перевооружение региона, энергичнее отстаивал интересы Европы в противостоянии или конкуренции с Россией, Китаем, США и другими державами. Для этого перекройка учредительных договоров является совершенно необходимой.

О переводе ЕС на новый режим работы договорился главенствующий в ЕС триумvirат в составе Германии, Франции и Италии. Для «светофорного» правительства Германии это вообще программная цель. Франция и Италия заключили в том числе об этом двустороннее соглашение⁴⁴.

Без устали лоббировать обновление ЕС будут его наднациональные институты. Европарламент уже сделал заявку на это, формально запустив процесс рассмотрения институтами ЕС наиболее запросных рекомендаций Конференции о будущем Европы, который может привести к созыву нового конвента и пересмотру учредительных договоров ЕС⁴⁵. Европарламент не даст остальным институтам ЕС и государствам-членам упустить шанс и расслабиться. У него нет всех тех ограничений, с которыми вынуждены считаться Европейский совет, Совет ЕС и государства-члены. Он не позволит им сбросить все те козыри,

⁴³ Fox B. Momentum for treaty change gains pace // Euractiv. 2022. May 22. URL: <https://www.euractiv.com/section/politics/opinion/momentum-for-treaty-change-gains-pace/> (дата обращения: 02.07.2022).

⁴⁴ Coratella T. The Quirinal Treaty: How France and Italy can promote environmental action and European sovereignty // European Council on Foreign Relations. 2021. December 10. URL: <https://ecfr.eu/article/the-quirinal-treaty-how-france-and-italy-can-promote-environmental-action-and-european-sovereignty/> (дата обращения: 02.07.2022).

⁴⁵ European Parliament proposes treaty changes in response to recommendations made by the Conference on the Future of Europe // European Movement International. 2022. June 9. URL: <https://europeanmovement.eu/news/european-parliament-proposes-treaty-changes-in-response-to-recommendations-made-by-the-conference-on-the-future-of-europe/> (дата обращения: 02.07.2022).

которые предоставила интеграционному объединению Конференция о будущем Европы.

По завершении Конференции все институты ЕС с большей или меньшей убежденностью поблагодарили её за проделанную работу и высказались в поддержку сформулированных ею рекомендаций. Европейский парламент пошёл гораздо дальше⁴⁶. Фактически он взялся перенастроить все свои законотворческие планы в свете полученных рекомендаций (которые в значительной степени и инспирировал). Для этого у него имеются достаточные возможности: на его штапелях уже имеются законопроекты, покрывающие чуть ли не всю тематику рекомендаций. В их отношении Европейский парламент занимает на порядок более максималистскую позицию, чем другие институты ЕС и государства-члены.

Сразу после одобрения итогов Конференции о будущем Европы Европейский парламент провёл инвентаризацию законопроектов, находящихся на его рассмотрении, и программных заявлений, с которыми он выступал на протяжении последних нескольких лет⁴⁷. По итогам прослеживается корреляция между той конфигурацией будущей эволюции ЕС, которую он лоббирует, и тем запросом на изменения в функционировании интеграционного объединения, который передала ему Конференция. Приведём только несколько примеров, позволяющих сопоставить сформулированные ею предложения с тем, что уже делает,

планирует и хотел бы делать Европарламент. Все примеры построены как выжимка соответствующих разделов проанализированного выше итогового доклада Конференции и указанных позиционных материалов высшего представительного института ЕС.

Конференция призвала провести поэтапное сокращение использования пестицидов, обеспечить гуманное обращение с выращиваемыми на убой животными, перераспределить обрабатываемые площади в пользу экологически чистого земледелия, сделать фермерские хозяйства более рентабельными. Эти предложения созвучны позиции Европейского парламента, настаивающего на переосмыслении продовольственной политики ЕС, насыщении рынка сельхозпродукции всем тем, что соответствует представлениям о здоровом образе жизни, гарантированной продовольственной безопасности, поддержке фермерских хозяйств и снижении ущерба, наносимого природе земледелием и животноводством⁴⁸.

Конференция высказалась за то, чтобы включить заботу о сохранении биоразнообразия в число приоритетов ЕС. Для Европарламента она давно уже получила такой статус. В резолюции «Стратегия биоразнообразия 2030: вернуть природу обратно в нашу повседневную жизнь» он потребовал скорейшей разработки и принятия законодательства, которое бы обеспечило в перспективе восстановление экосистем, разрушенных человеком, как

⁴⁶ Parliament activates process to change EU Treaties / European Parliament Press Releases. 2022. June 06. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/priorities/eu-future-conference-follow-up/20220603IPR32122/parliament-activates-process-to-change-eu-treaties> (дата обращения: 02.07.2022); European Parliament resolution of 9 June 2022 on the call for a Convention for the revision of the Treaties (2022/2705(RSP)) // European Parliament Texts Adopted. 2022. June 06. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0244_EN.html (дата обращения: 02.07.2022).

⁴⁷ Conference on the Future of Europe: Key proposals and relevant positions taken by Parliament. European Parliament News. 2022. May 02. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220502BKG28407/conference-on-the-future-of-europe-key-proposals-and-related-work-by-parliament> (дата обращения: 02.07.2022).

⁴⁸ New EU farm to fork strategy to make our food healthier and more sustainable. European Parliament Press release. 2021. October 20. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20211014IPR14914/new-eu-farm-to-fork-strategy-to-make-our-food-healthier-and-more-sustainable> (дата обращения: 02.07.2022).

на территории интеграционного объединения, так и в мире в целом⁴⁹.

В том, что касается экологической и климатической повестки, Конференция сочла, что от обоснования тех или иных действий пора переходить к финансированию конкретных проектов и программ. Именно на этом Европейский парламент и настаивает. В результате прессинга, который он настойчиво оказывал на государства-члены, в бюджетные ориентиры ЕС на 2021–2027 годы внесён раздел о финансировании Программы действий «Жизнь» как «единственной программы такого рода на уровне интеграционного объединения, полностью посвящённой реализации экологической и климатической повестки» в объёме 5,4 млрд евро: евродепутаты исходят из того, что её осуществление будет способствовать построению «чистой, циркулярной, энергоэффективной, низкоуглеродной, климатически нейтральной экономики»⁵⁰.

В этом контексте Конференция особый упор сделала на необходимость ускоренного фазированного отказа от субсидирования углеродной энергетики и других мер сходного порядка. Такой подход полностью соответствует установкам Европарламента относительно мониторинга усилий государств-членов на данном направлении, своевременного наложения запрета на прямое субсидирование, а также меры сходного характера, чтобы предотвратить глобальное потепление свыше 1,5 градуса. Их реализацию, по его мнению, должна обеспечить Восьмая общая экологическая

программа Евросоюза до 2030 года, за которую уже проголосовали и которая будет приведена в соответствие с ориентирами «Европейского зелёного курса». Приоритеты программы – снизить к 2030 г. объём выбросов парниковых газов до запланированного уровня (как минимум в рамках от 40 до 55% по сравнению с выбросами уровня 1990 года)⁵¹; адаптироваться к изменению климата; продвинуться к созданию такой «экономики благополучия», которая даёт планете больше, чем от неё получает; стремиться к нулевому загрязнению окружающей среды; беречь и восстанавливать биоразнообразие; значительно снизить нагрузку на природу в результате совокупных ресурсозатрат и потребительского воздействия⁵².

Конференция много внимания уделила реформированию Общей сельскохозяйственной политики ЕС и борьбе с обезлесением с точки зрения построения зелёной экономики. У Европарламента не вызывает сомнений, что по итогам реформирования Общая сельскохозяйственная политика не должна противоречить новейшему экологическому и климатическому законодательству интеграционного объединения и взятым им долгосрочным обязательствам. Её необходимо в большей степени переориентировать на обеспечение биоразнообразия, стимулирование производства экологически чистой сельскохозяйственной продукции, поддержку малых и средних предприятий соответствующего профиля, продвижение таких программ и проектов, которые отвечают требованиям

⁴⁹ Biodiversity: MEPs demand binding targets to protect wildlife and people. European Parliament Press release. 2021. June 09. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210604IPR05513/biodiversity-meps-demand-binding-targets-to-protect-wildlife-and-people> (дата обращения: 02.07.2022).

⁵⁰ LIFE: Deal reached to invest €5.4 billion in climate and environmental projects. European Parliament Press release. 2020. December 17. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201217IPR94213/life-deal-reached-to-invest-EU5-4-billion-in-climate-and-environmental-projects> (дата обращения: 02.07.2022).

⁵¹ EU Climate Law: MEPs confirm deal on climate neutrality by 2050. European Parliament. 2021. June 24. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210624IPR06627/eu-climate-law-meps-confirm-deal-on-climate-neutrality-by-2050> (дата обращения: 02.07.2022).

⁵² Parliament adopts EU environmental objectives until 2030. European Parliament Press release. 2022. March 10. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220304IPR24804/parliament-adopts-eu-environmental-objectives-until-2030> (дата обращения: 02.07.2022).

экологической и климатической повестки⁵³. Одно из важнейших слагаемых борьбы с обезлесением он видит в закрытии внутреннего рынка для изделий, создание которых влечёт за собой сокращение лесов, где бы они ни производились — в ЕС или третьих странах⁵⁴.

Такую же инвентаризацию своей деятельности и отстаиваемых им позиций Европейский парламент провёл по всем корзинам Конференции о будущем Европы, подготовленным ею рекомендациям и предложенным мерам. Что любопытно, при этом он сделал упор на то, что будет руководствоваться не только итоговым документом, полученным от Президиума, но и всеми теми материалами, которые были обобщены четырьмя панелями, и докладом о работе цифровой площадки. В качестве ещё одного примера теснейшей корреляции устремлений Конференции и Европейского парламента приведём позицию последнего по наращиванию военно-политических «мускулов» ЕС.

Стержневым предложением Конференции стала настоятельная рекомендация отказаться от единогласия в Европейском совете и Совете ЕС, перейти к принятию решений по вопросам внешней политики и политике безопасности квалифицированным большинством голосов и в форсированном режиме заняться военным строительством. Откликаясь на неё, Европейский парламент подчеркнул, что уже давно призывает к этому: только тогда интеграционное объединение сможет реагировать на происходящее в мире быстрее и энергич-

нее и «заговорит одним голосом»⁵⁵. Он напомнил также, что уже высказывался ранее в пользу создания весомых вооружённых сил быстрого реагирования ЕС, готов и впредь подталкивать Брюссель как можно быстрее конвертировать финансово-экономическую мощь в большее влияние на мировые дела и глобальное развитие. Кроме того, обзавестись всем необходимым, чтобы принуждать третьи страны и политические режимы уважать евросоюзские принципы и ценности⁵⁶.

Таким образом, ничего принципиально нового в плане предстоящей трансформации ЕС Конференция о будущем Европы не изобрела. Всё «новое» давно уже дискутируется и осваивается Брюсселем. Зато Конференция обобщила имеющиеся идеи и предложения, придала им системный характер и во многом сняла препятствия, мешавшие интеграционному объединению серьёзно меняться и двигаться вперёд по пути укрепления и консолидации ЕС, а также углубления интеграции. Благодаря ей он создал предпосылки для того, чтобы по нему реально пойти.

* * *

События начала 2020-х годов носят беспрецедентный характер. За исторически чрезвычайно короткий промежуток времени с 2020 по 2022 г. все страны, все регионы планеты испытали несколько волн вынужденной «шоковой терапии».

Повсюду происходящее развивалось по примерно одному и тому же сценарию. Неожиданная острота коронавирусной

⁵³ Common Agricultural Policy reform gets final approval from MEPs. European Parliament Press release. 2021. October 23. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20211118IPR17613/common-agricultural-policy-reform-gets-final-approval-from-meps> (дата обращения: 02.07.2022).

⁵⁴ Sustainable forestry: Parliament's work to fight deforestation. European Parliament Press release. 2020. 09 December. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/priorities/climate-change/20201015ST089416/sustainable-forestry-parliament-s-work-to-fight-deforestation> (дата обращения: 02.07.2022).

⁵⁵ The EU must speak with one voice on foreign policy. European Parliament Press release. 2022. February 17. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220210IPR23019/the-eu-must-speak-with-one-voice-on-foreign-policy> (дата обращения: 02.07.2022).

⁵⁶ EU in the World. European Parliament Press release. 2022. May 02. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220502BKG28407/conference-on-the-future-of-europe-key-proposals-and-related-work-by-parliament/3/eu-in-the-world> (дата обращения: 02.07.2022).

пандемии, абсолютная неподготовленность к ней национальных и мировой систем здравоохранения и неспособность бороться с ней адекватными способами вызвали паралич экономики. Промышленное производство встало. Сфера услуг схлопнулась. Транспортные артерии заработали с перебоями. На улицу были выброшены десятки миллионов белых и синих воротничков. Миллионы компаний оказались на грани банкротства.

Для того чтобы избежать дальнейшего развала хозяйственного комплекса, большой депрессии, сравнимой с Великой, и неминуемого социального взрыва, центральные банки, законодательные и правительственные органы и наднациональные структуры предприняли, по сути, революционные шаги. Они опробовали качественно новый комплекс мер антикризисного регулирования, ставящий под жёсткий всеохватывающий контроль, чего раньше в мирное время не случалось. Этот контроль охватывал не только рыночную экономику и различные страты общества, но и все измерения информационного пространства и поведение каждой отдельной личности.

В первую очередь они задействовали финансовые, регулятивные и административные рычаги поддержки рынка труда, малых и средних предприятий, домохозяйств и органов местного самоуправления (в отличие от провальной реакции на первый глобальный финансово-экономический кризис 2008–2009 годов, когда ничего из этого сделано не было), крупных системообразующих компаний и производств, целых отраслей экономики. Вместе с тем на этот раз предоставление поддержки обуславливалось соблюдением набора условий, ставящих её получателей в зависимое положение. За нарушение принудительно вводимой модели поведения, неповиновение и противодействие предусматривалось наказание вплоть до уголовного преследования.

Принятые меры вызвали каскад разнонаправленных последствий, коренным образом изменивших психологию личности,

мировую политику и экономику. Политические элиты развитых стран оценили их как вполне эффективные.

Они позволили перезагрузить экономику. Она очень быстро восстановилась, опять-таки неожиданно.

Динамику экономического росту придал простимулированный финансовыми вливаниями ускорившийся переход на новую технологическую платформу.

В обмен на поддержку удалось перезапустить социальный договор между государством и обществом, благодаря которому господствующее положение политических элит, несмотря на все тяготы пандемии, самоизоляции и экономического кризиса, не пострадало.

Эффективность манипулирования общественным сознанием через информационную сферу достигло таких высот, когда выдавать белое за чёрное, а чёрное за белое стало делом техники.

Из этого политические элиты США, государств—членов НАТО и ЕС сделали вывод о том, что им теперь любые цели по плечу. Испробованный инструментарий, которым они владеют достаточно надёжно, даёт им возможность решать любой перечень задач.

К их числу относятся, в первую очередь, реставрация идей либерального общества, закат которого был провозглашён [Энтин, Энтина 2017], как они убедили себя, ошибочно и преждевременно; возвращение себе мессианской роли в мире и сомнительного права учить остальные страны и народы, как им следует жить и думать; безусловное утверждение своего пошатнувшегося было господства в мире, для чего нужно «поставить на место» те державы, которые бросают вызов, — Россию, Китай и их союзников.

Параллельно коренную трансформацию претерпели соотношение сил и взаимоотношения в треугольнике «государство—бизнес—общество». Прежний баланс между политикой и экономикой ушёл в прошлое. Всё чаще и по всё более широкому кругу вопросов при принятии экономических решений стали руководствоваться

сугубо политическими соображениями. Ради собственного выживания бизнес вынужден был отдать государству и контролирующим его политическим элитам главенствующую, направляющую и определяющую роль в экономике.

Для спасения последней государство и контролирующие его политические элиты стали диктовать бизнесу, что и как делать, в каких юрисдикциях работать, а в каких нет, с кем из подрядчиков и высокотехнологичных конкурентов и на каких условиях сотрудничать, а от взаимодействия с какими следует отказаться. Произошло огосударствление экономики. Доля государства в общем объёме собственности резко возросла. В регуляторной политике нормы принудительного характера в широком диапазоне сменили диспозитивные. Одновременно государство освоило принципиально новые и на порядок более эффективные информационно-коммуникационные технологии формирования общественного мнения, выявления и подавления инакомыслия, сбора и обработки больших данных о своих и чужих гражданах, их поступках, предпочтениях и намерениях, в целом управления социумом.

Это дополнительно убедило политические элиты развитых стран в том, что в их распоряжении теперь имеются большие возможности, чем раньше, и они не связаны прежними ограничениями. Они сочли, что поле для манёвра резко расширилось и они в состоянии проводить ту политику, которую считают нужным, без оглядки на то, какие социально-экономические издержки с ней связаны, не заботясь о том, отвечает ли она объективным потребностям общества или нет. Ведь даже если она не будет пользоваться поддержкой со стороны общества, будет вызывать неприятие и протест, у них получится развернуть общественное мнение в свою пользу.

Один из вариантов того, как это делается, продемонстрировали президентские выборы во Франции 2022 года. В ходе первого тура большинство населения отвергло политику, проводившуюся действующей властью, однако в ходе второго тура всё равно повторно выбрало того же президента. Получилось это не из-за многочисленности приверженцев Э. Макрона, а вследствие того, что из двух зол электорат предпочёл выбрать меньшее, то есть проголосовал против его противника⁵⁷.

Быстрое восстановление экономики в развитых и развивающихся странах в результате предпринятых шагов вовсе не означало преодоление кризисных явлений в мировой экономике, тем более мировой политике. То, что США, Великобритания, Япония и ЕС залили национальные и мировую экономику ничем не обеспеченными деньгами, спасло рынок труда и национального производителя и смягчило тяжесть кризиса для всех игроков рынка, но имело также ряд тяжёлых негативных последствий.

Оно вызвало колоссальный рост непродовольственных расходов, разгул спекулятивного капитала, стремительное подорожание всех факторов производства (вместо их удешевления), ломку устоявшихся балансов в мировой экономике и политике, огромные потери в связи с изменением географии и логистики обеспечения производства и потребления, взрывное накопление межгосударственных противоречий и напряжённости, мультипликацию геополитических рисков.

Иначе говоря, принятые меры не устранили причины глобального кризиса, не остановили его наиболее опасную фазу, а отложили её наступление и сделали её предупреждение ещё более проблематичным. Несмотря на деструктивные последствия проводимого ими геополитического

⁵⁷ Résultats présidentielle 2022 : 42% des électeurs d'Emmanuel Macron ont voté pour faire barrage à Marine Le Pen, selon notre sondage // Franceinfo. 2022. 25 avril. URL: https://www.francetvinfo.fr/elections/presidentielle/resultats-presidentielle-2022-42-des-electeurs-d-emmanuel-macron-ont-vote-pour-faire-barrage-a-marine-le-pen-selon-notre-sondage_5100112.html (дата обращения: 02.07.2022).

курса, ЕС и государства-члены не собираются его корректировать. Они считают, что все козыри, включая те, которые им предоставила Конференция о будущем Европы, у них на руках и они могут распорядиться ими по своему усмотрению. Для этого им Конференция и понадобилась. Так они её выстроили... чтобы не было сложных вопросов, критики, сомнений, альтернативы. Только стержневое напутствие двигаться в уже заданном направлении.

В свете этого Конференция о будущем Европы, вся совещательная демократия представилась тем, чем они и являются на самом деле — новомодной политической технологией, манипуляция которой позволила правящим кругам создать видимость того, что они получили карт-бланш со стороны общества на осуществление задуманного и желаемого. С упорством, достойным лучшего применения, Брюссель планирует заняться их достижением. Его нынешняя

завышенная самооценка и амбиции, опирающиеся на разобранные выше факторы, будут подталкивать его двигаться вперёд по колее, пробитой срежиссированной ими Конференцией о будущем Европы. Есть только три очень важных «но», которые он постарается проигнорировать.

Первое. У ЕС нет достаточных ресурсов, единства и стабильности для реализации амбициозных планов. Поисками внешнего врага и печатным станком их не заменить.

Второе. Избранный курс односторонних действий и притязания на то, чтобы «рулить» мировой политикой и экономикой, вряд ли устроит остальных мировых игроков.

Третье. То, насколько взятый курс оторван от реальности, а подмена равноправного международного сотрудничества претензиями на диктат противоречит объективным интересам европейских народов, со временем сделаются очевидными и для граждан ЕС.

Список литературы

- Братерский М.В., Энтина Е.Г., Энтин М.Л. Как Евразии подготовиться к Европейскому зелёному курсу // Россия в глобальной политике. 2021. Т. 19. № 4 (110). С. 205–219.
- Европейское право. Основы интеграционного права Европейского союза и Евразийского экономического союза: Учебник / Рук. авт. кол. и отв. ред. Л.М. Энтин, М.Л. Энтин. М.: Норма: ИНФРА-М. 2018. 528 с.
- Кавешников Н.Ю. Обычная законодательная процедура в ЕС как пример кооперативных практик // Вестник МГИМО-Университета. 2021. Т. 14. № 1. С. 126–147.
- Энтина Е.Г., Энтин М.Л. Конференция о будущем Европы как новейшая социальная форма поддержки интеграции // Современная Европа. 2022. № 1. С. 1–13.
- Энтин М., Энтина Е. От мирового либерального порядка к нормализации международных отношений // Мировая экономика и международные отношения. 2017. Т. 61. № 12. С. 5–17.
- Bellamy R., Kröger S. (eds.). Representation and Democracy in the EU: Does one come at the expense of the other? (Journal of European Integration Special Issues in 27 books). Kindle Edition, 2016. 175 p.
- Bellamy R., Kröger S., Lorimer M. Flexible Europe: Differentiated Integration, Fairness, and Democracy (1st ed.). Bristol University Press, 2022. 200 p. <https://doi.org/10.2307/j.ctv273k4mp>.
- Braibant G. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Paris: Points, 2001. 336 p.
- Chalmers D., Davies G., & Monti G. European Union Law: Text and Materials (4th ed.). Cambridge: Cambridge University Press, 2019. 1000 p. DOI:10.1017/9781108654173.
- Coman R., Crespy A., & Schmidt V. (eds.). Governance and Politics in the Post-Crisis European Union. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. 652 p. DOI:10.1017/9781108612609.
- Craig P., de Búrca G. EU Law: Text, Cases, and Materials. 7th ed. Oxford University Press, 2020. 1219 p. <https://doi.org/10.1093/he/9780198856641.001.0001>.
- Designing the European Union: From Paris to Lisbon / ed. by F. Laursen. London: Palgrave Macmillan, 2012. 332 p.
- EU Policies in Times of Crisis / ed. by G. Falkner. (Journal of European Integration Special Issues in 27 books). Kindle Edition, 2018. 178 p.
- Mendez F., Mendez M., Triga V. Referendums and the European Union: A Comparative Inquiry. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. 282 p. doi:10.1017/CBO9781139524117.
- Patel K. Project Europe: A History. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. 388 p. DOI: 10.1017/9781108848893.

- Phinnemore D. *The Treaty of Lisbon: Origins and Negotiation* (Palgrave Studies in European Union Politics). London: Palgrave Macmillan, 2013. 316 p.
- Sternberg C. *The Struggle for EU Legitimacy: Public Contestation, 1950–2005* (Palgrave Studies in European Union Politics). London: Palgrave Macmillan, 2013. 300 p.
- The Law of the European Union and the European Communities. 5th ed. / ed. by P. J. Kuijper, F. Amtenbrik, D. Curtin, B. De Witte, A. McDonnell, S. Van den Bogaert. Wolters Kluwer, 2018. 1600 p.
- The Palgrave Handbook of EU Crises / ed. by M. Riddervold, J. Trondal, A. Newsome. London: Palgrave Macmillan, 2021. 788 p.

EU DEVELOPMENT IN THE CONTEXT OF THE CONFERENCE ON THE FUTURE OF EUROPE

EKATERINA ENTINA

HSE University, Moscow, 101000, Russia

Institute of Europe of the Russian Academy of Science, Moscow, 125009, Russia

MARK ENTIN

MGIMO University, Moscow, 119454, Russia

Abstract

The European Union is being dragged deeper into another systemic crisis, largely caused by itself. The EU usually saved face from the crises and got stronger, modernized, with broader powers vested by the Member States. Now the situation is different. The EU has hedged its bets. Using the tools of "deliberative" democracy, it held a Conference on the future of Europe, which is discussed in detail in this article. It was organized in a modern network format. Owing to it, the EU leadership was able to involve tens of thousands of people and all segments of society in the discussion of implementing the European project and deepening integration. According to their plan, such an impressive representativeness legitimizes in advance the widest range of recommendations approved by the Conference. Given these recommendations, the European Parliament, the EU Council and the European Commission can now draw any recipes for revitalizing what they are already doing, tightening their course and renewing the EU. They got a free hand, which they counted on: it will be difficult for opponents of reforms to go against the mandate of voters. Some of the measures proposed by the Conference have already been taken up by the EU institutions. Some may require amendments to the founding agreements of the integration bloc and the convening of a convention. The result could be a profound transformation in the way the EU is organized and functions. However, Brussels' plans seem to fall far from reality, contradict the interests of other world players and promotion of equal international cooperation and multilateralism.

Keywords:

European Union; Conference on the Future of Europe; European integration; institutional and legal restructuring of the EU.

References

- Bellamy R., Kröger S. (eds) (2016). *Representation and Democracy in the EU: Does one come at the expense of the other?* (Journal of European Integration Special Issues in 27 books). Kindle Edition. 175 p.
- Bellamy R., Kröger S., Lorimer M. (2022). *Flexible Europe: Differentiated Integration, Fairness, and Democracy* (1st ed.). Bristol University Press. 200 p. <https://doi.org/10.2307/j.ctv273k4mp>.

- Braibant G. (2001). *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*. P.: Points. 336 p.
- Braterskiy M.V., Entina E.G., Entin M.L. (2021). Kak Yevraziya podgotovilas' k Yevropeyskomu zelyonomu kursu [How did Eurasia got ready for the European green course]. *Rossiya v globalnoj politike*. Vol. 19. No. 4. P. 205–219.
- Chalmers D., Davies G., Monti G. (2019). *European Union Law: Text and Materials* (4th ed.). Cambridge: Cambridge University Press. 1000 p. DOI:10.1017/9781108654173.
- Coman R., Crespy A., Schmidt V. (eds) (2020). *Governance and Politics in the Post-Crisis European Union*. Cambridge: Cambridge University Press. 652 p. DOI:10.1017/9781108612609.
- Craig P., de Búrca G. (2020). *EU Law: Text, Cases, and Materials*. 7th ed. Oxford University Press. 1219 p. <https://doi.org/10.1093/he/9780198856641.001.0001>.
- Entina E.G., Entin M.L. (2022). Konferentsiya o budushchem Evropy kak noveyshaya sotsial'naya forma podderzhki sotsialnoy integratsii [Conference on the Future of Europe as the Novel Form of Social Support for Integration]. *Sovremennaya Evropa*. No. 1. P. 1–13.
- Entin L.M., Entin M.L. (eds) (2018). *Yevropeyskoye pravo. Osnovy integratsionnogo prava Yevropeyskogo soyuza i Yevraziyskogo ekonomicheskogo soyuza* [European Law. The Basics of the EU and Eurasian Law]. Moscow: Norma: INFRA-M. 528 p.
- Entin M., Entina E. (2017). Ot mirovogo liberalnogo poryadka k normalizatsii mezhdunarodnykh otnoshenij [From World Liberal Order to Normalization of International Relations]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. Vol. 61. No. 12. P. 5–17.
- Falkner G. (ed.) (2018). *EU Policies in Times of Crisis*. Kindle Edition. 178 p.
- Kaveshnikov N.Yu. (2021). Obychnaya zakonodatel'naya protsedura v YES kak primer kooperativnykh praktik [The Ordinary Legislative Procedure in the EU as an Example of Cooperative Practices]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*. Vol. 14. No. 1. P. 126–147.
- Kuijper P. J., Amtzenbrik F., Curtin D., De Witte B., McDonnell A., Van den Bogaert S. (eds) (2018). *The Law of the European Union and the European Communities*. 5th ed. Wolters Kluwer. 1600 p.
- Laursen F. (ed.) (2012). *Designing the European Union: From Paris to Lisbon*. London: Palgrave Macmillan. 332 p.
- Mendez F., Mendez M., Triga V. (2014). *Referendums and the European Union: A Comparative Inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press. 282 p. DOI:10.1017/CB09781139524117.
- Patel K. (2020). *Project Europe: A History*. Cambridge: Cambridge University Press. 388 p. DOI:10.1017/9781108848893.
- Phinnemore D. (2013). *The Treaty of Lisbon: Origins and Negotiation*. London: Palgrave Macmillan. 316 p.
- Riddervold M., Trondal J., Newsome A. (eds) (2021). *The Palgrave Handbook of EU Crises*. London: Palgrave Macmillan. 788 p.
- Sternberg C. (2013). *The Struggle for EU Legitimacy: Public Contestation, 1950–2005*. London: Palgrave Macmillan. 300 p.