

Тема 5

- Общие «политики»
- Европейского Союза



Вопросы лекции

- 1. Основы формирования общих политик
- 2. Общие политики ЕС
- 3. Формирование и развитие общих политик, типы политик, наименее и наиболее интегрированные области
- 43. Примеры общих политик (общая внешняя политика и политика безопасности, с/х, региональная политика)

1. ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ОБЩИХ ПОЛИТИК



1. Право ЕС

- 1. Особенностью Евросоюза, отличающей его от других международных организаций, является наличие собственного права, которое непосредственно регулирует отношения не только государств-членов, но и их граждан и юридических лиц.
- Право ЕС состоит из так называемого первичного, вторичного и третичного (решения Суда Европейских Сообществ).
- А. Первичное право — учредительные договоры ЕС; договоры, вносящие в них изменения (ревизионные договоры); договоры о вступлении новых государств-членов.
- Б. Вторичное право — акты, издаваемые органами ЕС. Решения Суда ЕС и других судебных органов Союза широко используются в качестве прецедентного права.
- Право ЕС обладает прямым действием на территории стран ЕС и приоритетом по отношению к национальному законодательству государств

1. Право ЕС (2)

- Подразделяют
- 1. на институциональное право (нормы, регламентирующие порядок создания и функционирования институтов и органов ЕС)
- 2. и материальное право (нормы, регулирующие процесс реализации целей ЕС и ЕСообществ).
- Материальное право ЕС, как и право отдельных стран, можно подразделить на отрасли: таможенное право ЕС, экологическое право ЕС, транспортное право ЕС, налоговое право ЕС и др.
- С учетом структуры ЕС («три опоры») право ЕС подразделяется также на право Европейских сообществ, Шенгенское право и др.
- Основным достижением права ЕС можно считать институт четырех свобод: свобода передвижения лиц, свобода движения капитала, свобода перемещения товаров и свобода предоставления услуг в данных странах.

2. ВИДЫ ОБЩИХ ПОЛИТИК

Сельское хозяйство

Аудиовизуальная политика и СМИ

Бюджет

Конкуренция

Потребление

Культура

Таможенная политика

Развитие и кооперация

Экономическое и валютное сотрудничество

Образование, профессиональная подготовка, молодежь

Работа и социальная сфера

Энергетическая политика

Расширение

Предпринимательство

2. ВИДЫ ОБЩИХ ПОЛИТИК (2)

- Окружающая среда
- Внешние отношения
- Внешняя торговля
- Анतिकоррупционная политика
- Безопасность продовольствия
 - Общая внешняя и политика безопасности
 - Гуманитарная помощь
 - Права человека
 - Информационное общество
 - Институциональное сотрудничество
 - Внутренний рынок
 - Юриспруденция, свобода, безопасность
 - Морская и рыболовная политика
 - Здравоохранение
 - Регionalная политика
 - Исследования и инновации
 - Налоги
 - Транспорт

«Опоры» ЕС

- Храмовая структура - как способ наглядно представить существующую специфику разграничения компетенций ЕС и государств-членов, появилась в Маастрихтском договоре, учреждающем Европейский союз.
- Храмовая структура «поддерживается» тремя «опорами» (pillars):
- Первая опора Первая опора «Европейские сообщества» объединяет в себе предшественниц ЕС: Европейское сообщество (бывшее Европейское экономическое сообщество Первая опора «Европейские сообщества» объединяет в себе предшественниц ЕС: Европейское сообщество (бывшее Европейское экономическое сообщество) и Европейское сообщество по атомной энергии Первая опора «Европейские сообщества» объединяет в себе предшественниц ЕС: Европейское сообщество (бывшее Европейское экономическое сообщество) и Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом). Третья организация — Европейское объединение угля и стали Первая опора «Европейские сообщества» объединяет в себе предшественниц ЕС: Европейское сообщество (бывшее Европейское экономическое сообщество) и Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом). Третья организация — Европейское объединение угля и стали (ЕОУС) — прекратила своё существование в 2002 году в соответствии с учреждавшим её Парижским договором.
- Вторая опора носит название «общая внешняя политика и политика безопасности» (ОВПБ).

Разграничения политик согласно трем «опорам»:

- 1. В договорах разграничиваются сферы политики, относящиеся к компетенции ЕС.
- Опоры дают наглядное представление о роли правительств государств-членов ЕС и институтов ЕС в процессе принятия решений.

Разграничение политик, первая «опора»

- 1. В рамках первой опоры роль институтов ЕС определяющая.
- 2. Решения здесь принимаются «методом сообщества».
- 3. К ведению Сообщества относятся вопросы, касающиеся:
 - общего рынка,
 - таможенного союза,
 - единой валюты (при сохранении собственной валюты некоторыми из членов),
 - общей сельскохозяйственной политики
 - общей рыболовной политики,
 - некоторыми вопросами миграции и беженцев,
 - а также политики сближения (cohesion policy).

Разграничение политик, вторая и третья опора

- 1. Роль институтов ЕС минимальна
- 2. Решения принимаются государствами-членами ЕС. Этот метод принятия решений называется межправительственным.
- Например, в результате Ниццкого договора (2001) некоторые вопросы миграции и беженцев, а также вопросы обеспечения гендерного равенства на рабочих местах были перенесены из второй в первую опору. Следовательно, по этим вопросам, роль институтов ЕС по отношению к государствам-членам ЕС усилилась.

Лиссабонский договор, 2007

- Согласно Лиссабонскому договору 2007 года эта сложная система была упразднена в 2009 году;
- был установлен единый статус Евросоюза как субъекта международного права (в подчинённом ЕС виде продолжает существовать Евратом).

ЕС обладает исключительной компетенцией

- «определение и проведение общей внешней политики и политики безопасности»,
- определение действий для «поддержки, координации или дополнения действий, предпринимаемых государствами-членами, но без ущемления их компетенций в этих областях» (Ст. 2 Римского договора).
 - Только первичное право ЕС:
- таможенный союз,
- внутренний рынок;
- монетарная политика государств-членов, официальной валютой которых является евро;
- общая торговая политика
- заключение международных договоров в ряде случаев также относятся к ведению Союза.

К совместной компетенции относят (ЕС + национальные правительства)

- функционирование внутреннего рынка,
- социальную политику,
- экономическую, социальную и территориальную политику сплочения,
- сельское хозяйство
- рыболовство,
- проблемы окружающей среды,
- защиту потребителей,
- транспорт,
- энергетика,
- пространство свободы, безопасности и правопорядка,
 - общие проблемы здоровья населения,
 - исследования,
 - технологическое развитие,
 - космическое пространство,
- развитие сотрудничества и гуманитарной помощи,
- координацию вопросов занятости и социальной политики в странах-членах.

Консультации ЕС

- защита здоровья населения
- промышленность
- культура
- туризм
- образование
- проблемы молодёжи
- спорт

Политики, по которым решения принимаются единогласно

- **Налоги**
- **социальная безопасность**
- **внешняя политика**
- **политика безопасности**
- **оперативное сотрудничество полиции,**
- **количество голосов места в институтах ЕС**

Политики, по которым принимаются решения квалифицированным большинством (1)

- Порядок председательства в Совете (Ст. 201b Римского договора),
- Свободное передвижение рабочей силы, социальные гарантии (Ст. 42 Римского договора),
- Общая транспортная политика (Параграф 3 ст. 107 Римского договора),
- Административное сотрудничество в области свободы, безопасности и порядка (Ст. 66 Римского договора),
- Пограничный контроль (Ст. 69 Римского договора),
- Политическое убежище и защита беженцев и перемещенных лиц (Ст. 69А Римского договора),
- Миграция (Ст. 69В Римского договора),
- Судебное сотрудничество по вопросам преступлений (Ст. 69Е Римского договора),
- Евроюст (Ст. 69Н Римского договора),

Политики, по которым принимаются решения квалифицированным большинством (2)

- Европол (Ст. 69J Римского договора),
- Культура (Ст. 151, параграф 5 Римского договора),
- Инициатива граждан в отношении законодательства ЕС (Ст. 8В Договора о ЕС и 21 Римского договора),
- Решение о выходе государства-члена из состава ЕС (Ст. 35 Договора о ЕС),
- Интеллектуальная собственность (Ст. 97b Римского договора),
- Общая позиция по международным вопросам в рамках еврозоны (Ст. 115а Римского договора),
- Космическая политика (Ст. 172а Римского договора),
- Энергетика (Ст. 176а Римского договора),
- Меры по предотвращению преступности (Ст. 69С Римского договора),
- Туризм (Ст. 176В Римского договора),
- Спорт (Ст. 149 Римского договора),
- Защита населения (Ст. 176С Римского договора),
- Административное сотрудничество (Ст. 176D Римского договора)

3. Общие «политики» Европейского Союза (1)

- Фрагментарность и несбалансированность «политик» сотрудничества стран-членов ЕС
- Различные приоритеты стран в проведении той или иной политики
- “Размыв” границ между типами «политик», проводимых в ЕС
- Степень вовлеченности ЕС в осуществление «политик» различна

3. Общие «политики» Европейского Союза (2)

- Политики ЕС: вырабатываются и проводятся элитами ; на основе переговоров и компромиссов (плюрализм); постоянно пересматриваются и “приспосабливаются” под новые условия
- Имплементация политик ЕС происходит на национальном, региональном уровне и уровне местного самоуправления стран-членов
- Знания граждан ЕС о проводимых политиках недостаточны


3. Наиболее интегрированные области

- Общая сельскохозяйственная политика
- Общая торговая политика
- Экономический и валютный Союз

3. Менее интегрированные области, получившие развитие в последние десятилетия

- Региональная политика
- Социальная политика

3. Новые области сотрудничества

- Политика в отношении потребителей
 - Культурная политика
 - Общая транспортная политика
- 

3. Минимальная роль ЕС

- Здоровоохранение
- Социальное страхование
- Внешняя политика
- Права граждан
- “Внутренняя” преступность

3. Типы “политик”, проводимых в ЕС

- Регуляторные «политики»
- «Политики» перераспределения
- «Политики», направленные на макроэкономическую стабилизацию
- Внешние «политики»
- «Политики», направленные на установление, осуществлению и защиту прав граждан ЕС
- «Политики», направленные на установление и развития ценностей, структур, процедур Европейского Союза

4. Примеры общих политик («разноскоростная» интеграция)

- В настоящее время действуют три соглашения, предполагающие разную степень интеграции внутри Евросоюза:
 - членство в ЕС,
 - членство в зоне евро
 - участие в Шенгенском соглашении.
- Членство в ЕС не обязательно влечёт за собой участие в Шенгенском соглашении. Не все страны-члены ЕС входят в зону евро.

4. Примеры разной степени интеграции:

- Великобритания и Ирландия подписали Шенгенское соглашение на условиях ограниченного членства. Великобритания также не сочла нужным вступать в зону евро.
- Дания и Швеция в ходе референдумов также решили сохранить национальные валюты.
- Норвегия, Исландия и Швейцария не являются членами ЕС, однако входят в Шенгенскую зону.
- Черногория и Республика Косово не являются ни членами ЕС, ни участниками Шенгенского соглашения, однако евро является официальным платежным средством в этих странах.

4. Политика обороны

- 1. Политике в области обороны отведено значительное место в Лиссабонском Договоре
- 2. «Положения, относящиеся к Общей политике безопасности и политике в области обороны не ущемляют отдельные аспекты политики безопасности и обороны государств-членов. ЕС и национальные государства остаются связанными положениями Устава ООН...» (Декларация 30).
- 3. Решения по вопросам в данной сфере принимаются единогласно (Ст. 17 Договора о ЕС), возможность изменить процедуру и применить принцип квалифицированного большинства исключена (Ст. 280Н Римского договора).
- 4. Компетенция Суда не распространяется на данную область (Ст. 240а Римского договора). Переход к общей политике в области обороны осуществляется на основании единогласного решения Евросовета (Ст. 27(1) Римского договора).
- 5. Договор о реформе прописывает обязательную коллективную ответственность стран-членов ЕС. Если государство стало жертвой агрессии, другие государства «обязаны» оказать помощь и поддержку «всеми возможными средствами». Это обязательство не нарушает специфику политики безопасности ряда членов союза (нейтральных государств или связанных особыми соглашениями) и соглашения в рамках НАТО (Ст. 27(7) Договора о ЕС).

4. Энергетическая политика

- 1. Вопросы энергетической политики впервые детализированы в Лиссабонском Договоре ЕС.
- 2. ЕС вправе определять цели, которые включают в себя более успешное функционирование энергетического рынка, поставки энергоресурсов и разработку альтернативных источников энергии.
- 3. Союз ответственен за определение и имплементацию программ по исследованию и разработкам в данной области (хотя здесь его компетенция пересекается с компетенцией национальных правительств).
- 4. Энергетическая политика определяется Европарламентом и Советом в соответствии с обычной законодательной процедурой.
- 5. При этом статьи Лиссабонского Договора не ущемляют «право государств-членов предпринимать необходимые меры по обеспечению поставок энергоресурсов» (Декларация 20, Ст. 176а).

Особенности ОСХП ЕС

- Политически и экономически важно для Франции
- Соглашение не попадает под рыночные регуляции
- Цель: уравнивание цен на продукты питания
- Союз Франции и Нидерландов составляет мощное лобби

Система поддержки цен

- Введена по политическим и административным причинам
- Политическое “сопротивление” общей с/х политики в Германии
- Общая с/х политика становится системой welfare для фермеров

План Маншлотта

- Цель: реструктуризация сельского хозяйства
- Франция протестовала против усиления роли Комиссии
- Противодействие Германии
- Кризис 1969: изменение приоритетов в пользу ЭВС, расширения
- Принятие плана с существенными изменениями

ОСХП в 1970-х годах

- Стоимость ОСХП – “перекосы” бюджета ЕС
- Политическое влияние фермеров способствовало блокированию реформирования ОСХП
- Субсидирование экспорта привело к возникновению трений с США

ОСХП в 1980-е г.г. (1)

- Движущими силами процесса реформирования ОСХП явились:
- Увеличение цен на с/х продукцию
- Усиление экологических проблем
- Общий рынок ЕС
- Влияние других с/х ориентированных стран (США)

ОСХП в 1980-е г.г. (2)

- ГД VI, СОРА + Министры сельского хозяйства противостояли реформе, нейтрализовали ее
- В конце 1980-х г.г. сформировалась влиятельная коалиция в поддержку реформ: Delors (Президент ЕК) + Andriessen (Сельское хозяйство) + Christophersen (Бюджет)

ОСХП в 1990 - е г.г.

- Внешние факторы способствовали реформированию ОСХП в 1990-е годы:
 - - распад биполярной системы
 - - влияние переговоров с ГАТТ/ВТО
- Реформы MacSharry 1992 годы
- ГАТТ/ВТО: давление на ЕС
- “Восточное” расширение ЕС
- Реформы ОСХП в Agenda 2000: “смягчение” требований

Early Moves

- no commitment to regional policy in Treaty of Rome
- until 1970s, regional policy a domestic matter
- three factors made EC regional policy likely in the 1970s:
 - economic and monetary union
 - proposed enlargement to include Britain and Ireland
 - policies on member states' aids to industry


Creation of European Regional Policy

- Paris Summit agreed to set up ERDF (1972)
- Thomson Report (1973) linked regional policy to European integration as a whole
- threats to agreement
 - 1973 oil crisis
 - political changes within member states
- deal reached at Paris Summit (1974)
- initial ERDF allocations disappointing

1988 Reform of Structural Funds

- after 1975, ERDF criticised as inadequate
- national governments dominated the policy process
- enlargement and single market led to major reform (1988)
- allocations doubled and partnership principle introduced

1993 Reform of Structural Funds

- maintained guiding principles of 1988 reform
 - some reassertion of control by governments of member states
 - Cohesion Fund established
- 

Implementing Structural Funds: 1988-1998

- implementation of principles of additionality, partnership, and environmental protection fell short of Commission objectives
- member states able to frustrate EU-level agreements at implementation stage

1999 Reform of the Structural Funds

- context: proposed enlargement and completion of EMU
- allocations held level, key principles maintained