

УДК 327

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran32022713>

КОНФЕРЕНЦИЯ О БУДУЩЕМ ЕВРОПЫ: ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Ольга Юрьевна Потемкина

ИЕ РАН, Москва, Россия, e-mail: olga_potemkina@mail.ru, ORCID: 0000-0002-9844-4093

Ссылка для цитирования: Потемкина О.Ю. Конференция о будущем Европы: итоги и перспективы // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2022. №3. С. 7-13. DOI: 10.15211/vestnikieran32022713

***Аннотация.** Статья посвящена завершению работы Конференции о будущем Европы, которая объединила мнения институтов ЕС и государств-членов, а самое главное – обеспечила прямое участие граждан ЕС в обсуждении приоритетных задач Евросоюза на среднесрочную перспективу. Рассмотрены позиции Европарламента, Комиссии и Совета ЕС накануне и в процессе Конференции. На основе анализа финального доклада о её итогах сделан вывод, что граждане ЕС желают углубления интеграции, в частности, высказываясь за институциональную реформу, которая укрепила бы наднациональный элемент управления в Союзе. С другой стороны, не видно стремления к ослаблению интеграции даже в предложениях государств-членов, хотя среди них есть противники институциональной реформы. Сложная организационная структура Конференции объясняется изначальными расхождениями в представлениях разных институтов ЕС о порядке её работы, что отражает существующую межинституциональную напряжённость. Автор выявляет главный камень преткновения – изменение Договора о ЕС для проведения предложенной институциональной реформы, на чём настаивает Европарламент, в то время как Совет ЕС не высказывает никакого энтузиазма по данному поводу.*

***Ключевые слова:** граждане Евросоюза, институты ЕС, институциональная реформа, изменения Договоров, совещательная демократия, многоязычная цифровая платформа, председательство Франции в Совете ЕС.*

Статья поступила в редакцию: 04.04.2022.

CONFERENCE ON THE FUTURE OF EUROPE: RESULTS AND PERSPECTIVES

Olga Yu. Potemkina

Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia,
e-mail: olga_potemkina@mail.ru, ORCID: 0000-0002-9844-4093

For citing: Potemkina, O.Yu. (2022). Conference on the Future of Europe: Results and Perspectives. Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN 27(3): 7-13. (in Russian). DOI: 10.15211/vestnikieran32022713

Abstract. *The article is timed to closing of the Conference on the Future Europe, which united the proposals of EU institutions and Member States, and most importantly, ensured direct participation of the EU citizens in discussion of the EU's priority tasks in the medium term. The author compares the positions of the European Parliament, the Commission and the Council on the eve and during the Conference. The analysis of the final report on the results of the Conference allows to conclude that the EU citizens wish to deepen integration, in particular, when they propose the institutional reform, which would strengthen the supranational element of governance in the EU. On the other hand, the author observes no desire to spill back integration even from the Member States, although finds among them opponents of the institutional reform. The article explains the complex organizational structure of the Conference by the initial differences in the EU institutions' views on the principles of its work, which reflects the existing inter-institutional tension. The author identifies the main stumbling block of the discussions – the EU Treaty change, which is needed to implement the institutional reform proposed by the participants: the European Parliament insists on the amendments, while the Council express no enthusiasm about this.*

Key words: *EU citizens, EU institutions, institutional reform, treaty changes, deliberative democracy, multilingual digital platform, French presidency of the EU Council.*

Article received: 04.04.2022.

После более чем года продолжительных дебатов Конференция о будущем Европы закончилась 9 мая 2022 г. На церемонии закрытия в Страсбурге сопредседатели Исполнительного совета Конференции представили итоговый отчёт, адресованный институтам ЕС. Отчёт содержал перечень из 49 предложений и более 320 мер для их реализации. Главными её результатами стали массовое вовлечение граждан Евросоюза и энтузиазм, который они проявили, участвуя в рабочих группах. Гораздо менее успешным можно считать сотрудничество между институтами ЕС. С самого начала Европейский парламент и Совет продемонстрировали прямо противоположное представление о целях Конференции, её структуре и организации.

Выступая в Европейском парламенте 16 июля 2019 г. с предвыборной речью, У. фон дер Ляйен удачно преподнесла идею, почерпнутую из программы президента Франции Э. Макрона. Она объявила, что Конференция начнётся в 2020 г. и продлится два года. Евродепутаты сразу обозначили свою позицию: будущее Евросоюза должны определять её граждане, которым необходимо предоставить участие в дискуссиях. Однако Совет не спешил выразить согласие и отложил вопросы организации на неопределённое время. Большинство государств-членов предпочитали взять под свой контроль работу Конференции, чтобы попытаться отменить любые идеи такой институциональной реформы, которые могли бы дестабилизировать европейское общество. За исключением президента Макрона, который хотел бы, чтобы амбициозные предложения по реформам были согласованы на Конференции накануне президентских выборов в его стране, остальные национальные правительства не стремились поддерживать инициативы Франции.

Европарламент же настаивал на своей ведущей роли как представителя граждан ЕС и в конечном итоге продвинул предложение об участии в координации работы Конференции основных политических фракций. Нетерпение депутатов было понятно: они стремились подготовить почву для важных институциональных изменений до очередных выборов в Европарламент в 2024 г., в частности, обсудить идеи транснациональных списков и выдвижения ведущего кандидата (*Spitzenkandidat*)¹.

¹ Первый кандидат в избирательном списке политической партии, часто её лидер.

Интерес Комиссии к мероприятию слегка ослабел в период пандемии, но к началу Конференции она воспрянула духом, взяв на себя роль, скорее, посредника и организатора, чем политического драйвера этого мероприятия. Комиссия сосредоточила усилия на том, чтобы обеспечить максимально возможное участие граждан в созданной по её инициативе цифровой платформе.

Наконец, 10 марта 2021 г. Европарламент, Комиссия и Совет достигли согласия о трёхстороннем председательстве, подписав совместную декларацию об участии в Объединённом секретариате и Исполнительном совете Конференции вместе с наблюдателями от национальных парламентов, Комитета регионов, Экономического и социального комитета и социальных партнёров. Цель Конференции была обозначена так: предоставить гражданам возможность не только высказать, чего они ожидают от Европейского союза, но и сыграть важную роль в формировании его будущего. Конференции предстояло решить трудную задачу: «реализовать идею совещательной демократии в транснациональном, многоязычном и межинституциональном формате с вовлечением тысяч европейских граждан, а также политических деятелей, социальных партнёров, представителей гражданского общества» (Conference on the Future... 2022: 5). Обработку и обобщение поступивших предложений решено было поручить Пленуму. Э. Макрону удалось добиться, чтобы дебаты длились один год и закончились в период председательства Франции в Совете.

Структура Конференции

Конференция открылась в Страсбурге 9 мая 2021 г. Участникам было предложено обсудить будущее Европы в нескольких форматах: многоязычная цифровая платформа, четыре панели европейских граждан, европейские мероприятия, шесть национальных панелей граждан и национальные мероприятия, ответственность за которые была возложена на государства-члены. Лишь немногие из них, 6 из 27, решили провести национальные дискуссии: Германия, Бельгия, Франция, Италия и Нидерланды – пять государств-основателей плюс Литва. Самый большой вклад ожидаемо внесла Франция: 700 граждан участвовали в 18 группах, было подано 1300 предложений, разделённых на 14 приоритетных рекомендаций. Граждане отбирались случайным образом, но всё же предпринимались попытки обеспечить широкий круг участников с учётом пола, возраста, места жительства, социального и профессионального происхождения. Лишь Франция и Нидерланды охватили все девять тем Конференции, остальные выбрали узкий подход; так, представители Италии и Литвы обсуждали только по 2 темы. Все предложения государств-членов были представлены на пленарных заседаниях Конференции.

В итоговом отчёте перечислены события в рамках формата «национальные мероприятия», больше всего их провели Венгрия (800) и Германия (350) (Conference on the Future... 2022: 33). Инициативы, предпринятые на европейском уровне, представляются гораздо более масштабными, прежде всего это успешное применение цифровой платформы, разработанной Комиссией. Её дизайн позволил каждому гражданину Евросоюза высказаться, обсудить или поддержать мнения других с возможностью автоматического перевода на все 24 официальных языка. Таким образом были обеспечены широкие общеевропейские дебаты. Модераторы, работавшие круглосуточно, предоставляли желающим дополнительную информацию, освещали происходящие события или сами организовывали встречи.

К концу апреля платформу посетили почти 5 млн человек, из них более 52 тыс. приняли активное участие в дебатах; были представлены более 17 600 предложений и зарегистрировано более 6 000 мероприятий (Conference on the Future... 22: 13). Из девяти тем для обсуждения «европейская демократия» вызвала самый большой интерес, за ней следуют «измене-

ние климата и окружающая среда», затем «ценности и права, верховенство закона, безопасность», на последнем месте – «более сильная экономика, социальная справедливость и занятость». Поскольку почти 27% участников не указали свою страну проживания, оказалось трудным точно определить географию Конференции.

В отличие от национальных, «панели европейских граждан» организованы были не государствами-членами, а институциональной тройкой ЕС при поддержке провайдеров сервисов и национальных институтов опроса общественного мнения. 800 человек были отобраны после телефонных звонков при соблюдении, так же, как и в национальных панелях, баланса пола, географического происхождения, уровня образования, социально-экономического положения и возраста, с приоритетом вовлечения молодёжи (граждане в возрасте 16-24 лет составляли треть от общего числа участников).

В рамках панелей работали четыре группы граждан (200 человек), каждая со своим «тематическим пакетом»: 1) экономика, социальная справедливость, занятость, образование, культура, молодёжь, спорт, цифровые технологии; 2) европейская демократия, ценности и права, верховенство закона, безопасность; 3) изменение климата, окружающая среда и здоровье; 4) ЕС в мире, миграция. Состоялись три серии панельных сессий: одно мероприятие выходного дня в Страсбурге, онлайн-сессия в течение ноября 2021 г., сессии выходного дня в Дублине, Флоренции, Варшаве/Натолине и Маастрихте, где участников принимали высшие учебные заведения. В общей сложности группы представили на пленарных заседаниях в январе и марте 2022 г. 178 рекомендаций.

Европейские мероприятия проводились с гораздо большим размахом, чем национальные. Молодые европейцы встречались онлайн и в Европейском парламенте в Страсбурге, 75 встреч провёл Экономический и социальный комитет, 140 – Комитет регионов, подготовив специальный доклад об итогах работы, представленный на саммите регионов и городов в марте 2022 г. Свой вклад внесла Конвенция гражданского общества о будущем Европы, а также представительства Комиссии и отделения Европарламента в государствах-членах.

Задачей Пленума Конференции было отслеживать поступающие от групп и цифровой платформы материалы, обсуждать их, обобщать и, наконец, вносить предложения в Исполнительный комитет. На седьмом заседании 29-30 апреля 2022 г. Пленум одобрил 49 предложений, которые впоследствии были включены в итоговый отчёт в четырёх разных разделах: изменение климата и окружающая среда (6 предложений), здравоохранение (4), более сильная экономика, социальная справедливость и занятость (6), ЕС в мире (8), ценности и права, верховенство закона, безопасность (6), цифровая трансформация (5), европейская демократия (5), миграция (5), образование, культура, молодёжь и спорт (4). В каждом предложении определялась цель, а затем излагалось различное количество конкретных мер для её осуществления. Продовольствие, биоразнообразие, климат, энергетика, здравоохранение, цифровая экономика, заработная плата, занятость, права семьи, энергетическая зависимость, защита персональных данных, дезинформация, кибербезопасность, дискриминация, связь с гражданами, убежище и миграция, образование и культура – во всех этих темах дискуссионные группы углубились в суть вопросов, вплоть до технических деталей, которые Комиссия обещала тщательно изучить и отразить выводы в ежегодной речи Председателя о состоянии Союза в сентябре 2022 г.

Результаты Конференции

Критики результатов Конференции были недовольны тем, что в дискуссии не затрагивались важные стратегические вопросы. Так, не было ясности относительно будущих границ Евросоюза, его «географической перспективы». Это значит, что неопределённой осталась судь-

ба политики соседства и расширения европейской интеграции. Развивая концепцию «Европейской конфедерации», предложенную ещё Франсуа Миттераном в 1989 г., президент Франции Э. Макрон предложил в день закрытия Конференции в Страсбурге создать «политическое сообщество», включающее Евросоюз и европейские страны, которые разделяют с ним фундаментальные ценности. Макрон подчеркнул, что расширение ЕС не следует считать «единственным способом структурировать европейский континент в краткосрочной перспективе». Участие в «политическом сообществе» позволило бы его членам, не вступая в ЕС, укрепить сотрудничество в сфере безопасности, энергетики, транспорта, инвестиций в инфраструктуру, передвижения людей, особенно молодёжи. Макрон предложил и Великобритании стать членом «политического сообщества» (*Discours du Président... 2022*).

Позицию Макрона тут же начали развивать и Председатель Евросовета Ш. Мишель, призвавший к формированию «европейского геополитического сообщества» (*Speech by President... 2022*), и Европарламент в проекте резолюции о созыве Конвента для внесения изменений в Договоры.

Конференция также обошла вниманием такие важные вопросы как расширение зоны евро и Шенгенского пространства. Но с самым большим нетерпением сторонники и противники реформ ожидали предложений об изменении институциональной архитектуры и пересмотра основополагающих Договоров.

Институциональная реформа и изменение Договоров. В этих вопросах спектр позиций национальных правительств оказался шире, чем ожидалось. Первоначальное предложение о «ведущих кандидатах» и транснациональных списках получило очень ограниченную поддержку. Только два государства-члена – Австрия и Германия определённо высказались за систему «ведущих кандидатов», и три (Франция и с меньшим энтузиазмом – Германия и Испания) считают приемлемым выборы в Европарламент на основе транснациональных списков. Остальные государства-члены либо выступили категорически против, либо не рассматривают такие институциональные реформы в качестве приоритета (Ålander, Von Ondarza, Russack 2021).

Тем не менее свою роль сыграли позиция Европарламента и панелей граждан ЕС, что позволило Конференции продвинуться вперёд в направлении «демократической легитимности». Граждане ЕС выразили желание предоставить Европарламенту право законодательной инициативы, а также «иметь более весомый голос в том, кто будет избран председателем Комиссии. Это может быть достигнуто либо путём прямых выборов председателя Комиссии, либо с помощью системы ведущих кандидатов» (предложение 38.4). В отчёте о результатах зафиксирована общая тенденция пожеланий – углубить интеграцию в области климата, здравоохранения, социальной политики, а также перейти от единогласия к голосованию большинством голосов в Совете по вопросам налогообложения, социальной политики и условий труда, общей внешней политики и политики безопасности ОВПБ (предложение 21). Конференция заявила о необходимости включить в Договоры Протокол о социальном прогрессе (предложения 13 и 14); распространить совместную компетенцию на здравоохранение.

Сюрпризом стала поддержка изменения процедуры принятия решений по ОВПБ и национальными правительствами. Только четыре (Болгария, Ирландия, Литва и Польша) проявили осторожность в этом вопросе или выступили против. Среди сторонников отказа от единогласия во внешней политике оказались даже Нидерланды и Финляндия, правительства которых выступают против институциональной реформы в других областях. В пользу распространения квалифицированного большинства на налогообложение высказались Франция и Болгария; усиления роли национальных парламентов в принятии решений ЕС – Австрия, Дания, Финляндия, Латвия, Польша и Швеция; численного сокращения Комиссии – Австрия и Франция.

После печального опыта провала Конституции государства-члены опасаются изменения Договóров ЕС даже в период кризисов. 10 стран, в основном Северной, Центральной и Восточной Европы, категорически отвергают данную опцию. Только два государства-члена (Австрия и Италия) открыто выступают за созыв Конвента, в то время как ещё шесть (Бельгия, Франция, Германия, Греция, Польша и Испания) в принципе не возражают, но не считают эту цель национальным приоритетом. Поскольку пересмотр Договóров требует не только единогласного решения, но и ратификации всеми 27 государствами-членами, должны иметься очень веские основания для важных реформ, которые невозможно осуществить другим способом. Поэтому шансы провести институциональные изменения намного выше в областях, где это можно сделать, не прибегая к изменениям Договóров в целом.

Ещё до официального объявления результатов Конференции Европарламент принял резолюцию (European Parliament Resolution... 2022), в которой призвал созвать Конвент для подготовки изменений в Договóры, которые потребуются для реализации предложений, полученных в ходе Конференции. У. фон дер Ляйен немедленно поддержала просьбу Европарламента о созыве Конвента, а Э. Макрон с энтузиазмом одобрил пересмотр Договóров. Реакция государств-членов не заставила себя долго ждать: в тот же день 13 стран ЕС заявили, что подобной цели не было заявлено на Конференции, и раскритиковали непродуманные и преждевременные шаги в этом направлении.

* * *

Сложная институциональная структура Конференции стала компромиссным решением, необходимым для того, чтобы начать её после годичной задержки. Окончательный же её успех будет зависеть от последующих действий институтов ЕС и государств-членов. Даже самые активные граждане не могут повлиять на будущее Евросоюза без поддержки со стороны своих правительств. На пленарных заседаниях Конференции государства-члены находились в меньшинстве, но они сохраняют центральную роль во всех последующих за Конференцией событиях.

Многие рекомендации Конференции могут быть реализованы с опорой на действующий Договóр о функционировании ЕС (ДФЕС) (например, введение транснациональных списков для выборов в Европарламент). Однако некоторые из важных пунктов потребуют изменения Договóра (например, предоставление Европарламенту права законодательной инициативы или переход политики в области здравоохранения в совместную компетенцию).

Неудивительно, что государства-члены не стремятся пойти по этому опасному пути, предпочитая ориентироваться на доработку стратегической повестки дня Европейского совета.

С другой стороны, рвётся в бой Европарламент, готовый осуществить самые амбициозные рекомендации Конференции, которые повлекут существенные институциональные изменения. Стремление к укреплению демократии и наднациональной составляющей интеграции идут рука об руку с усилением собственной власти Европарламента.

Конференция о будущем Европы высказалась за углубление интеграции ЕС в области климата, социальной политики и политики в области здравоохранения, а также за переход от единогласия к голосованию квалифицированным большинством голосов в Совете по значимым направлениям политики. Среди предложений участников европейских и национальных панелей не было таких, которые бы свидетельствовали об «откате интеграции» – возвращении из совместной в национальную компетенцию той или иной сферы политики ЕС, в частности, миграционной, о чём много говорили в период кризиса 2015–2016 гг. Другой вопрос – будут ли реализованы предложения и каким образом?

Список литературы / References

Ålander, M., Von Ondarza, N., Russack S. (eds.) (2021). Managed Expectations: EU Member States' Views on the Conference on the Future of Europe. EPIN. 24.06.2021. Available at: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2021/06/EPIN-Report_EU-Member-States-Views-on-CoFoE.pdf (accessed 11.05.2022).

Conference on the Future of Europe. Report on the final outcome. European Union. 2022. DOI: 10.2860/87208

Discours du Président de la République à l'occasion de la Conférence sur l'avenir de l'Europe Partager. Présidence française du conseil de l'union Européenne. 10.05.2022. Available at: <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/fr/actualites/discours-du-president-de-la-republique-a-l-occasion-de-la-conference-sur-l-avenir-de-l-europe/> (accessed 06.05.2022).

European Parliament Resolution on the follow-up to the conclusions of the Conference on the Future of Europe. European Parliament. Available at: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2022-0228_EN.html (accessed on 27.05.2022).

European Union. Conférence sur l'avenir de l'Europe. Rapport sur les résultats finaux. European Parliament. 05.2022. Available at: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20220510RES29211/20220510RES29211.pdf> (accessed 11.05.2022).

Macron, E. (2019). For European renewal. France in New Zealand. 04.03.2019. Available at: <https://nz.ambafrance.org/French-President-calls-for-European-renewal> (accessed 11.05.2022).

Russack, S. (2022). The good, the bad and the ugly of the Conference on the Future of Europe. CEPS. 23.05.2022. Available at: <https://www.ceps.eu/the-good-the-bad-and-the-ugly-of-the-conference-on-the-future-of-europe/> (accessed 11.05.2022).

Speech by President Charles Michel at the plenary session of the European Economic and Social Committee. European Council. 18.05.2022. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/05/18/discours-du-president-charles-michel-lors-de-la-session-pleniere-du-comite-economique-et-social-europeen/> (accessed 27.05.2022).

State of the Union. Letter of Intent. European commission. 15.09.2021. Available at: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/state_of_the_union_2021_letter_of_intent_en.pdf (accessed 11.05.2022).

Бабынина, Л.О. (2020). Дискуссия о будущем ЕС // Европейский союз: факты и комментарии 101: 29-32. [Babynina, L.O. (2020). Discussion on the Future of the EU. European Union: Facts and Comments 101: 29-32. (in Russian).] DOI: 10.15211/eufacts320202932

Буторина, О.В. (2020). Сужение Европейского Союза и потенциал интеграции // Современная Европа (2): 20-32. [Butorina, O.V. (2020). The Shrinking of the European Union and its Integration Capability. Contemporary Europe (2): 20-32. (in Russian).] DOI: 10.15211/soveurope220202032

Кавешников, Н.Ю. (2021). Европейский союз: история, институты, деятельность. Учебник. М.: Аспект Пресс. [Kaveshnikov, N.Y. (2021). The European Union: History, Institutions, Activities. Textbook. Moscow: Aspect Press. (in Russian).]

Потемкина, О.Ю. (2020). Европейский союз в поисках идеальной системы управления // Аналитические записки ИЕ РАН 3(186). [Potemkina, O.Yu. (2020). European Union in search of the ideal governance system. Analytical papers of IE RAS 3(186). (in Russian).] DOI: 10.15211/analytics32020

Энтина, Е.Г., Энтин, М.Л. (2022). Конференция о будущем Европы как новейшая форма социальной поддержки интеграции // Современная Европа (1): 21-34. [Entina, E.G., Entin, M.L. (2022). Conference on the Future of Europe as the Novel Form of Social Support for Integration. Contemporary Europe (1): 21-34. (in Russian).] DOI: 10.31857/S0201708322010028