

Разделённый суверенитет в европейской торговле

В 1999 году, после десятилетнего пребывания на посту руководителя аппарата председателя Еврокомиссии Жака Делора, француз Паскаль Лами был назначен комиссаром по торговле. Сразу же он объявил о прекращении двусторонних и региональных переговоров о свободной торговле, чтобы сконцентрировать весь политический вес Евросоюза на многосторонних переговорах во Всемирной торговой организации (ВТО). Эта «доктрина Лами» потерпела неудачу на конференции в Сиэтле, а затем увязла в Дохийском раунде, последней безрезультатной попытке либерализации в рамках ВТО.

Глобальная Европа?

Следующий комиссар, британец Питер Манделсон, обратил внимание на застой в ВТО и в 2006 году изменил курс, провозгласив стратегию «Глобальной Европы», которая должна была перезапустить международную либералистскую повестку Евросоюза. Спустя почти двадцать лет её результаты выглядят противоречиво. ЕС заключил четыре десятка торговых соглашений с порядка семьдесятю странами мира, однако в основном речь идёт о договорах с маленькими и очень маленькими странами, поэтому их экономическое значение трудно оценить. Европейский чиновник Люсьян Серна в статье для брюссельского исследовательского центра ЕСИРЕ отмечает, что двусторонние соглашения о свободной торговле являются «*лишь вершиной айсберга торговой политики*». И Брюссель, и Вашингтон добиваются значительного прогресса благодаря сотням отраслевых «*мини-соглашений*», таких как взаимное признание стандартов соответствия, которые часто «*невидимы*», но в действительности значительно облегчают экспорт.

Тезисы Серна явно являются попыткой затушевать сложности Евросоюза в торговых переговорах со средними и великими державами. Среди вступивших в силу соглашений выделяются разве что заключённые с Южной Кореей (2015) и Японией (2019). Соглашение СЕТА с Канадой предварительно вступило в силу в 2017 году, но всё ещё ожидает полной ратификации Европой. Переговоры с Китаем, Индией, Индонезией и Австралией развиваются с неопределёнными перспективами, также как и бесконечный торг с латиноамериканским блоком МЕРКОСУР. А самый важный проект – ТТIP, предусматривающий создание трансатлантической зоны свободной торговли между ЕС и США, – был официально отменён в 2019 году.

Квазигосударственные власти

Зиглинде Гстёл (Колледж Европы, Брюгге) и Дирк Де Бьевр (Университет Антверпена), авторы «*The trade policy of the European Union*» (Palgrave, 2018), ставили целью написать «*первый настоящий учебник политологии по европейской торговой политике*» и заполнить «*очевидный пробел в литературе*».

За отправную точку они взяли момент создания Европейского экономического сообщества в 1958 году, предусматривавшего «*общую торговую политику*» стран-членов. За созданием ЕЭС последовали дополнения в виде таможенного союза (1968) и единого рынка (1993). Таким образом, страны ЕС «*упразднили тарифы и другие барьеры в торговле между собой и делегировали определение уровня внешних пошлин и правил торговли с остальным миром на наднациональный уровень, то есть европейский. Государства-члены уступили Союзу эксклюзивные полномочия в ведении внешней торговой политики*». Со вступлением в силу Европейских договоров (Маастрихт 1993, Амстердам 1999, Ницца 2003, Лиссабон 2009) происходило «*постепенное расширение полномочий ЕС в общей торговой политике*». Следовательно, «*торговая политика является одной из очень немногих сфер, – наравне с монетарной политикой внутри еврозоны и политикой конкуренции, – в которых ЕС имеет полномочия, схожие с полномочиями государства*». «*Это делает Союз похожим на государство в сфере торговой политики и международного торгового права*», где «*ЕС действительно осуществляет значительную власть*».

Текущая централизация

Постепенно, в том числе вследствие ряда решений Европейского суда, власть Евросоюза расширялась, более не ограничиваясь сферой торговли товарами, но захватывая теперь

торговлю услугами, а затем и нормы интеллектуальной собственности, госзакупок, прямых иностранных инвестиций, рынка труда и окружающей среды. Чтобы описать это постепенное расширение полномочий европейских властей, академические исследования часто обращаются к концепции *«текучих компетенций»*, разработанной в середине девяностых годов Марком Поллаком (Университет Темпл, Филадельфия).

Тенденция к централизации торговых полномочий, которые переходят от национальных правительств к федеральной исполнительной власти Еврокомиссии, не означает, однако, автоматический централизм в принятии политических решений. К примеру, Лиссабонский договор значительно расширил юрисдикцию ЕС в сфере торговли, но в то же время доверил Европейскому парламенту, ранее фактически исключённому из торговой политики, роль, практически сравнимую с ролью Европейского совета. В результате каждое соглашение, о котором ведёт переговоры Комиссия в Брюсселе, должны ратифицировать Евросовет – квалифицированным большинством – и Европарламент – простым большинством.

По мнению Гстёля и Де Бьевра, *«самой, наверное, важной характеристикой европейской торговой политики является то, что она утверждается супербольшинством»*, что обеспечивает ей *«сильную стабильность»*, долговременность политических линий и постепенность изменений; последние происходят, только если поддержаны широким консенсусом экономических и политических интересов.

Канада и Сингапур

В последние годы европейские торговые власти испытали два тяжёлых удара. В октябре 2016 года соглашение СЕТА с Канадой на протяжении нескольких недель подвергалось обструкционизму со стороны правительства Валлонии в Бельгии. Под давлением национальных правительств, особенно немецкого и французского, президент Комиссии Жан-Клод Юнкер пошёл на уступки, предоставив СЕТА статус *«смешанного договора»*, компетенции которого разделены между ЕС и государствами-членами и который требовал, следовательно, ратификации национальными парламентами. СЕТА предварительно вступил в силу на следующий год, а именно те его статьи, что подпадают под юрисдикцию ЕС; остальная часть всё ещё ожидает ратификации парламентами разных стран.

В мае 2017 года по запросу Комиссии Европейский суд вынес решение, чтобы прояснить распределение полномочий в отношении договора EUSFTA с Сингапуром: для двух частей (портфельные инвестиции, механизм разрешения споров между инвесторами и государствами) он установил смешанные полномочия. Чтобы не вдаваться в юридические тонкости, обратимся к политическим оценкам двух португальских специалистов Марии Элены Гимарайнш и Франсиску Перейры Котинью, которые они изложили на страницах монографии *“Globalization and EU trade policy at the time of crises”* (Алмедина, 2023). По их мнению, решение Европейского суда имело негативные последствия: торговая политика регрессировала *«от централизованных полномочий к разделённому суверенитету национальных и поднациональных единиц»*. *«Смешанные договоры»* предполагают процедуру ратификации, *«которая приводит в лучшем случае к сильной задержке их вступления в силу, а в худшем – к вето государств-членов, которое наносит ущерб международным позициям Европейского союза»*.

Прагматичные решения

Согласно наиболее пессимистичным оценкам, государства *«ренициализировали»* и, следовательно, парализовали европейскую торговую политику. Реальность, однако, значительно менее однозначна. Большое соглашение JEЕРА с Японией, к примеру, вступило в силу с одной европейской процедурой и, кажется, не встретило значительного сопротивления на национальном уровне. Гстёль и Де Бьевр пишут: чтобы избежать долгих сроков ратификации *«смешанных договоров»*, *«ЕС часто заключал отдельный “договор ad interim о торговле и связанных с торговлей вопросах”, который мог бы вступить в силу без ратификации национальными парламентами государств-членов и Европейским парламентом»*. Или же, как в случае с СЕТА, EUSFTA и другими соглашениями, Совет утверждает предварительное выполнение статей, находящихся в исключительной компетенции европейских властей.

По словам Котинью, однако, над “смешанными договорами” вроде СЕТА «*всегда висит Дамоклов меч*», потому что отказ от ратификации хотя бы одним государством, теоретически приводит к отзыву всего предварительного соглашения. Согласно анализу Гимарайнш, эти «*буферные статьи и меры ad hoc*» позволяют Брюсселю преследовать свою повестку дня в торговле, но на более низком уровне централизации, а также «*ставят под вопрос будущее исключительных европейских договоров*». Эксперты спорят о технических правовых аспектах, но в политическом плане риск “ветократии” уже является конкретным фактом – достаточно вспомнить, как критические заявления французского президента Эмманюэля Макрона в декабре одновременно поставили под сомнение формально уже заключённый договор между ЕС и МЕРКОСУР.

Задержки и ускорения

За полвека, прошедшие от Римского договора до Лиссабонского, Европейский союз расширил свои полномочия в сфере общей торговой политики, и не в последнюю очередь потому, что в то же время радикально менялся реальный характер мирового рынка, то есть способы производства и транспортировки товаров и услуг, а значит, трансформировались содержание и форма соглашений о свободной торговле. Тем временем Европа объективно утвердилась как великая торговая держава. Согласно последним данным ВТО, ЕС является вторым крупнейшим мировым экспортёром товаров (на него приходится 13,2 % мирового экспорта в 2022 году), уступая Китаю (17,6 %) и обгоняя США (10,1 %), а также безоговорочным лидером в экспорте услуг (23,9 %), опережая Штаты (15,6 %) и Великобританию (8,6 %).

Постепенная централизация торговой политики, основанная на частичной передаче суверенитета от национальных государств в Еврокомиссию в Брюсселе, в последние годы столкнулась с вышеупомянутыми юридическими и политическими контртенденциями, которые отражают давление национальных правительств в пользу частичного возвращения уступленного суверенитета. Евросоюз продолжает быть незавершённым политическим гибридом, продвигается медленным шагом, чередуя эволюцию и регресс. Полная централизация европейской торговой политики может осуществиться только с формированием единой внешней политики, настоящего политического союза, настоящего европейского правительства, идею которого долгое время отстаивает, особенно в налоговой сфере, бывший председатель ЕЦБ Марио Драги.

Мировое противостояние ускоряется, и не только революционная партия борется с исторической задержкой. Европейский империализм куёт свои власти, с трудом пытается поднять степень централизации до уровня США и Китая. Ориентироваться в этом противоречивом процессе – это способ его понимать, а также дополнительное оружие для сражения с *врагом в нашем доме*.

Январь 2024 г.