

СТАРЫЙ СВЕТ — НОВЫЕ ВРЕМЕНА

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ В XXI ВЕКЕ: ВРЕМЯ ИСПЫТАНИЙ

Под редакцией

О.Ю. Потемкиной (отв. ред)

Н.Ю. Кавешникова

Н.Б. Кондратьевой

ВЕСЬ
МИР

Серия: Старый Свет — новые времена

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ В XXI ВЕКЕ: ВРЕМЯ ИСПЫТАНИЙ

Научный руководитель серии
«Старый Свет — новые времена»
академик РАН Н.П. Шмелёв

Редакционная коллегия серии Института Европы РАН:
акад. РАН Н.П. Шмелёв (председатель),
к.э.н. В.Б. Белов, д.полит.н. Ал.А. Громыко,
Чрезвычайный и Полномочный посол РФ Ю.С. Дерябин,
акад. РАН В.В. Журкин, к.и.н. О.А. Зимарин,
д.и.н. М.В. Каргалова, чл.-корр. РАН М.Г. Носов,
д.и.н. Ю.И. Рубинский, чл.-корр. РАН В.П. Фёдоров,
д.и.н. В.Я. Швейцер, д.и.н. А.А. Язькова

Российская академия наук
Институт Европы

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ В XXI ВЕКЕ: ВРЕМЯ ИСПЫТАНИЙ

Под редакцией О.Ю. Потемкиной (отв. редактор),
Н.Ю. Кавешникова, Н.Б. Кондратьевой



Москва 2012

УДК 323+327
ББК 65.9(4)+66.2(0)*6
Е 24

Руководитель научного проекта:
академик РАН Н.П. Шмелёв

Редакционная коллегия монографии:
*к.и.н. О.Ю. Потемкина (ответственный редактор),
к. полит.н. Н.Ю. Кавешников, к.э.н. Н.Б. Кондратьева*

В подготовке материалов к печати принимали участие:
М.Л. Грачева, Л.С. Пасякина, М.Е. Степанов

Авторский коллектив:
*к.и.н. М.Г. Абрамова, д.полит.н. Н.К. Арбатова,
к.полит.н. Л.О. Бабынина, д.э.н. А.И. Бажан, к.и.н. И.В. Болгова,
д.э.н. Ю.А. Борко, д.и.н. А.Г. Браницкий, к.э.н. Н.В. Говорова,
д.полит.н. Ал.А. Громыко, к.э.н. Д.А. Данилов, к.э.н. Т.М. Исаченко,
к.полит.н. Н.Ю. Кавешников, к.э.н. Н.Б. Кондратьева, д.э.н. А.В. Кузнецов,
к.полит.н. Е.С. Кузнецова, чл.-корр. РАН М.Г. Носов, к.и.н. О.Ю. Потемкина,
к.и.н. Н.В. Татарчук, к.полит.н. А.И. Тэвдой-Бурмули, д.и.н. А.А. Язькова*

Рецензенты:
*д.ю.н., профессор М.Л. Энтин,
чл.-корр. РАН, д.э.н., профессор Р.С. Гринберг*

**Монография является результатом научного сотрудничества
Института Европы РАН и филиала зарегистрированного союза
«Фонд имени Фридриха Эберга» (Германия)**

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение (<i>Н. Кавешников</i>)	7
Раздел I. Новый этап развития Европейского Союза	11
Глава 1. Европейский Союз после Лиссабонского договора (<i>Н. Кавешников</i>)	11
Глава 2. ЕС после финансово-экономического кризиса (<i>Ю. Борко</i>)	35
Глава 3. Расширение Евросоюза в начале XXI века: последствия, противоречия, перспективы (<i>А. Браницкий</i>)	72
Глава 4. Роль ЕС в системе европейской безопасности после Лиссабонского договора (<i>Н. Арбатова</i>)	90
Раздел II. Направления деятельности Европейского Союза	125
Глава 5. Единый внутренний рынок ЕС: итоги второго десятилетия (<i>Н. Кондратьева</i>)	125
Глава 6. Экономический и валютный союз: проблемы и перспективы (<i>А. Бажан</i>)	155
Глава 7. Региональная политика на перепутье (<i>Н. Кондратьева</i>)	178
Глава 8. Социальная политика ЕС: необходимость объединения усилий (<i>Н. Говорова</i>)	202
Глава 9. Становление энергетической политики ЕС (<i>Н. Кавешников</i>)	222
Глава 10. Общая внешняя политика, политика безопасности и обороны (<i>Д. Данилов</i>)	254
Глава 11. Пространство свободы, безопасности и правосудия как политический проект Европейского Союза (<i>О. Потемкина</i>)	281

Раздел III. Европейский Союз в мире	307
Глава 12. Позиции ЕС на глобальных рынках и задачи европейской торговой политики (<i>Т. Исаченко</i>)	307
Глава 13. Балканы на пути в ЕС: итоги и перспективы (<i>А. Язькова</i>)	337
Глава 14. Средиземноморская политика ЕС (<i>Н. Татарчук</i>)	354
Глава 15. Восточное партнерство: Европейский Союз в поисках новой внешнеполитической идентичности (<i>И. Болгова</i>)	380
Глава 16. ЕС и Азия: экономика и политика (<i>М. Носов</i>)	398
Глава 17. Центральная Азия в политике ЕС (<i>М. Носов</i>)	424
Глава 18. Большой и Средний Восток: роль ЕС в регионе (<i>М. Носов</i>)	443
Глава 19. Отношения со странами Латинской Америки и Карибского бассейна: политика переменных скоростей и приоритетов (<i>М. Абрамова</i>)	459
Раздел IV. Россия и Европейский Союз	477
Глава 20. Экономические связи России и ЕС (<i>А. Кузнецов</i>)	477
Глава 21. Проблема доверия России и ЕС в рамках общего пространства свободы, безопасности и правосудия (<i>О. Потемкина</i>)	500
Глава 22. Россия—ЕС: особенности политического диалога (<i>Д. Данилов</i>)	519
Раздел V. Европейский Союз: образы будущего	549
Глава 23. Европа — затухающий центр силы? (<i>Ал. Громыко</i>)	549
Глава 24. <i>In varietate Discordia</i> : настоящее и будущее европейского мультикультурализма (<i>А. Тэвдой-Бурмули</i>)	570
Глава 25. Гибкость в структуре Европейского Союза: возможность продвижения вперед или путь к коллапсу? (<i>Л. Бабынина</i>)	598
Глава 26. Европейский Союз: экспорт норм, ценностей, стандартов (<i>Е. Кузнецова</i>)	619
Заключение (<i>О. Потемкина</i>)	643
Сведения об авторах	649

ВВЕДЕНИЕ

Отправной точкой исследования стала монография, вышедшая в Институте Европы в 2000 г. «Европейский Союз на пороге XXI в.: выбор стратегии развития»¹. За прошедшее десятилетие изменились и Европейский Союз (ЕС), и Россия, принципиально интенсифицировались и отношения между ними. Более того, изменился и мир, появился целый ряд новых вызовов, повлиявших на развитие ЕС, стимулировавших его трансформацию и в определенной степени осложнивших развитие интеграционных процессов.

Интеграционные исследования в России перестали быть уделом узких специалистов. Сотрудничество России и ЕС в рамках четырех общих пространств напрямую затрагивает представителей десятков российских министерств и ведомств, от Министерства экономического развития до Министерства сельского хозяйства. Отечественные политические партии вошли в состав европейских объединений. Экономическое сотрудничество вышло за узкие пределы взаимной торговли, растут инвестиционные потоки, все больше появляется совместных производственных проектов, ширится взаимодействие в сфере услуг. Человеческие контакты (туризм, образовательные обмены и т.п.) сплели плотную сеть профессиональных и дружеских отношений, объединяющих Россию и страны ЕС теснее, чем любые политические инициативы.

Спрос рождает предложение. Курсы по европейской интеграции сегодня включены в учебные программы многих российских вузов.

¹ Европейский Союз на пороге XXI века. Выбор стратегии развития / Под ред. Ю.А. Борко (отв. ред.) и О.В. Буториной. М., 2001.

Сформировалась сильная российская школа интеграционных исследований, объединяющая специалистов из разных уголков страны, от Калининграда до Томска и Барнаула, от Архангельска до Краснодара.

Эта книга предлагает читателю академический взгляд на современное состояние дел в Евросоюзе. Это — своего рода отчет российской европеистики о проделанной за последние годы работе. В авторский коллектив вошли специалисты из Института Европы РАН, ИМЭМО РАН, МГИМО(У) МИД России, МГУ имени М.В. Ломоносова и ряда региональных университетов. Перед авторами стояла задача провести комплексный анализ итогов развития ЕС за первое десятилетие XXI в., показать его достижения, внутренние и внешние проблемы, выявить новые тенденции развития ЕС и оценить его перспективы.

Книга состоит из пяти разделов. В первом рассмотрены концептуальные изменения, произошедшие в ЕС за последние десятилетия. С принятием Лиссабонского договора окончилась череда крупных реформ, сотрясавших Евросоюз с начала 1990-х гг. Расширения 2004 и 2007 гг. кардинально изменили лицо ЕС, трансформировав его в действительно общеевропейскую организацию, но одновременно породили комплекс проблем, связанных с неравномерностью экономического развития, резко вырос уровень социальной, культурной и политической гетерогенности. Десять лет существования единой валюты позволяют подвести определенные итоги, а долговой кризис периферийных стран зоны евро ставит вопрос об устойчивости единой валюты и необходимости в дополнение к единой денежно-кредитной политике создать действительно общую экономическую политику. Развитие Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) и стремление Евросоюза стать глобальным политическим центром силы заставляют по новому взглянуть на место ЕС в системе общеевропейской безопасности, на его роль в реагировании как на традиционные, так и на новые вызовы безопасности на евроазиатском континенте.

Второй раздел книги посвящен отдельным сферам политики ЕС. В него включены как традиционные и наиболее развитые направления интеграции, так и относительно новые и динамично развивающиеся сферы деятельности ЕС. К первым относятся две формы общеэкономической интеграции, составляющие основу Европейского Союза: Единый внутренний рынок и Экономический и валютный союз, а также такие развитые отраслевые политики, как региональная и социальная. Несмотря на долгую историю их развития, они не являются чем-то застывшим: Единый внутренний рынок постоянно «достраивается»

и совершенствуется, мировой экономический кризис подвергает испытанию на прочность Экономический и валютный союз и уже поставил на повестку дня вопрос его коренного реформирования. Из числа «молодых» направлений деятельности ЕС отдельные главы посвящены внешней и оборонной политике ЕС, пространству свободы, безопасности и правосудия и сформировавшейся в последнее десятилетие энергетической политике.

Третий раздел показывает место Европейского Союза в глобальной экономической и политической системе. Помимо общих глав, анализирующих роль ЕС в современном мире, отдельно рассмотрены его отношения с наиболее важными и специфичными партнерами: с набирающими вес государствами Азии; с балканскими странами, после принятия которых в ЕС его расширение на обозримую перспективу можно будет считать завершенным; с ближайшими соседями ЕС — сотрясаемыми чередой революций странами Северной Африки и странами так называемого Восточного партнерства, на пространстве которых тесно переплелись интересы Евросоюза и России; и с Латинской Америкой, отношения которой с ЕС представляют собой интересный пример интеррегионализма.

Раздел об отношениях между Россией и Европейским Союзом раскрывает динамику продвижения по основным направлениям сотрудничества: строительство общего экономического пространства, пространств внешней и внутренней безопасности. За минувшее десятилетие в отношениях России и ЕС чередовались взлеты и провалы, сложно шел процесс перехода от модели «учитель—ученик» к равному партнерству сторон, элементы сотрудничества соседствовали с экономической конкуренцией и политическими разногласиями. И все же главный итог десятилетия имеет позитивный характер — и в России, и в ЕС укрепилось понимание того, что при всех различиях стороны «обречены» на сотрудничество, а для решения проблем на пространстве Большой Европы необходимо не противостояние, а конструктивное, прагматическое взаимодействие.

В завершающем разделе книги сделана попытка через анализ существующих трендов заглянуть в будущее европейской интеграции. Успехи ЕС несомненны, они детально исследованы в предыдущих разделах. И поэтому напоследок авторы обратились к тем стратегическим проблемам, которые способны затруднить развитие Европейского Союза либо трансформировать его в принципиально иную организацию. Кризис европейской модели мультикультурализма заставляет задуматься о пределах расширения ЕС, о новых способах обеспечения социальной стабильности, об угрозе того, что в лозунге «Единство в разнообразии» раз-

нообразии может возобладать над единством. Гибкая интеграция дает рецепт продвижения интеграции вперед при неготовности ряда стран принять новые инициативы. Но не окажется ли лекарство опаснее болезни, не станет ли Евросоюз «ядра и периферии» новой формой разделения стран Европы на страны первого и второго сорта? Сложности в реализации политики экспорта норм не только затрудняют проведение внешней политики ЕС. Они ставят под сомнение краеугольный камень самосознания современного европейца — восприятие ЕС как «пилотного проекта», по пути, проложенному которым, будет двигаться весь мир. В отсутствие этого «Европа Евросоюза» рискует оказаться островком стабильности, консенсуса и благоденствия в бушующем океане окружающего мира. А от островка — один шаг до осажденной крепости.

Шестидесятилетняя история европейской интеграции демонстрирует умение европейцев преодолевать кризисы, не отказываясь от достигнутого, но накапливая новый опыт и совершенствуя свой общий дом, который, зародившись на самом западе континента, раздвинул свои стены практически до границ Европы. Сегодняшний день также сочетает серьезные риски и новые возможности.

Предлагаемая вниманию читателей монография не претендует на окончательные оценки. Цель ее авторов — подвести предварительные итоги тех новых процессов, которые происходят в доме нашего соседа и партнера.

Раздел I. НОВЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Глава 1. Европейский Союз после Лиссабонского договора

Со вступлением в силу Лиссабонского договора¹ закончился тяжелый процесс реформ, инициированный Лаекенской декларацией 2001 г. А если анализировать существо реформ, то многие вопросы вошли в повестку дня еще в начале 1990-х гг., когда в тексте Маастрихтского договора было зафиксировано обязательство созвать межправительственную конференцию для определения путей дальнейшего развития интеграции и реформирования институциональной структуры Союза².

Лиссабонский договор дал Евросоюзу юридическую правосубъектность, отменил систему трех опор, расширил компетенцию ЕС вообще и особенно в сфере свободы, безопасности и правосудия, реорганизовал Общую внешнюю политику и политику безопасности (ОВПБ), учредил пост Председателя Европейского совета и реформировал статус и роль Высокого представителя по внешним делам и политике безопасности, реформировал правовые инструменты и процесс принятия

¹ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the European Union C 83. 30.03.2010.

² Статья N Маастрихтского договора.

решений, наделил Европарламент (ЕП) дополнительными законодательными и бюджетными полномочиями, расширил компетенцию Суда ЕС, усилил роль национальных парламентов в процессе принятия решений, придал обязательную силу Хартии основных прав и свобод. Впечатляющий перечень.

Впрочем, каждый из вышеназванных тезисов нуждается в многочисленных комментариях и оговорках. Детальный анализ положений Лиссабонского договора невозможен в рамках короткой работы¹. Данная глава посвящена одному вопросу: каковы последствия Лиссабонского договора для институционального дизайна и долгосрочного развития Европейского Союза; стал ли ЕС более единым, более наднациональным, более эффективным и более демократичным?

Компетенция, законодательство и процедуры

Обосновывая наднациональную природу Евросоюза, эксперты чаще всего ссылаются на широкую компетенцию ЕС, прямое действие права ЕС и процедуры принятия решений, предусматривающие голосование квалифицированным большинством и активное участие Комиссии и Европарламента. Соответственно, ответ на вопрос, насколько Лиссабонский договор укрепил элементы наднациональности, должен строиться на анализе нововведений в этих областях.

Лиссабонский договор дает четкий и исчерпывающий перечень компетенций Евросоюза, внося ясность в один из самых запутанных вопросов европейской интеграции. При составлении этого перечня существенную роль сыграла обеспокоенность ряда стран в связи с беспрецедентным расширением полномочий ЕС. В 1990-е гг. «все шире распространяется мнение, что эти сферы [в которых компетенция была передана Сообществу. — *Н.К.*] более ничем не ограниче-

¹ Опубликовано огромное число исследований по проблематике Лиссабонского договора. См., например: *Кавешников Н.Ю.* Лиссабонский договор и его последствия для развития ЕС // Актуальные проблемы Европы. № 2. 2010. С. 54–76; *Кавешников Н.Ю.* Трансформация институциональной структуры Европейского союза. М.: Навона, 2010; Европейский Союз. Основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / Под ред. С.Ю. Кашкина. М.: Инфра-М, 2008; *Энтин М.Л.* Евросоюз: Договор о реформе // Современная Европа. № 4, октябрь–декабрь. 2007. С. 19–32; *Энтин Л.М.* Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы. Серия «Общие пространства Россия–ЕС: право, политика, экономика». Вып. 5. М.: ЕУИ при МГИМО(У) МИД России, Изд-во «АКСИОМ», 2009. Из зарубежных работ можно рекомендовать: *Dougan M.* The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts // Common Market Law Review. 2008. Vol. 45. P. 617–703.

ны»¹. Лаекенская декларация сформулировала задачу реформирования компетенций следующим образом: «Можем ли мы четко разделить три типа компетенции: исключительную компетенцию Союза, компетенцию государств-членов и совместную компетенцию... Должны ли мы четко установить, что полномочия, не переданные Союзу на основе Договоров, остаются в сфере исключительной компетенции государств-членов?.. Должны ли быть предоставлены гарантии [государствам-членам и регионам. — *Н.К.*], что их сферы компетенции не будут ущемлены?»².

Учитывая формулировки вопросов, не удивительно, что разработанная в Лиссабонском договоре классификация полномочий вносит ясность, но не ведет к какому-либо фундаментальному перераспределению компетенций. Лиссабонский договор предусматривает пять типов компетенций ЕС (ст. 2–6 Договора о функционировании ЕС — ДФЕС). К исключительной компетенции Союза отнесены общая торговая политика, регулирование таможенного союза и зоны евро, конкурентная политика в части, необходимой для функционирования внутреннего рынка, и вопросы морского биоразнообразия. В сферу совместной компетенции Союза и государств-членов включено 11 направлений политики, в том числе внутренний рынок, пространство свободы, безопасности и правосудия, социальная, транспортная, экологическая. Также к сфере совместной компетенции отнесены научно-исследовательская политика, космос, политика содействия развитию и гуманитарной помощи, однако в этих сферах Союз вправе осуществлять лишь отдельные действия, которые не ограничивают свободу действий государств-членов³. В отдельный тип компетенции выделена координация экономической политики и политики занятости, которая осуществляется на основе разработки общих ориентиров и контроля за их выполнением⁴. И, наконец, в ряде «чувствительных» сфер, таких как промышленная, молодежная и культурная политика, здравоохранение, туризм, спорт, гражданская оборона и административное сотрудничество, Евросоюз, не имея законодательных полно-

¹ *Weiler J.* Europe 2000 — The Constitutional Agenda // EU Enlargement. The Constitutional Impact at EU and National Level / Ed. by A.E. Kellermann, J.W. de Zwaan, J. Czuczaj. Hague: Asser Press, 2001. P. 12.

² Laeken Declaration on the Future of the European // Union European Council. Laeken, 14 and 15 December 2001.

³ Такая интерпретация понятия совместной компетенции вызывает серьезное недоумение.

⁴ При том, что отсутствуют механизмы принудительного обеспечения исполнения общих ориентиров.

мочий, осуществляет «поддерживающие, координирующие и дополняющие действия» (ст. 6 ДФЕС). Не сумев подобрать названия для компетенции ЕС в сфере ОВПБ, авторы Договора просто упомянули, что ЕС полномочен проводить ОВПБ, причем это упоминание содержится не в общем перечне компетенций, а в ст. 24 Договора о Европейском Союзе (ДЕС).

С формальной точки зрения, Лиссабонский договор расширяет компетенцию ЕС, вводя несколько новых политик, а именно: энергетическую (ст. 194 ДФЕС), в области туризма (ст. 195 ДФЕС), гражданской обороны (ст. 196 ДФЕС) и административного сотрудничества (ст. 197 ДФЕС). Однако либо эти вопросы носят технический характер (административное сотрудничество), либо они не затрагивают важные элементы государственного суверенитета (туризм, гражданская оборона), либо Лиссабонский договор всего лишь легитимирует те действия, которые ЕС осуществлял в минувшее десятилетие (энергетика). По сути, данная типология не расширяет, а лишь фиксирует исторически сложившийся объем компетенции ЕС. Пожалуй, лишь коммунитаризация третьей опоры и интеграция вопросов регулирования иностранных инвестиций в общую торговую политику (т.е. в сферу исключительной компетенции ЕС) имеют существенное значение. К тому же, впервые в Договоре предусмотрена возможность не только передачи Евросоюзу новых компетенций, но и возврата полномочий на национальный уровень. Это подтверждает, что при систематизации компетенций авторы Договора стремились прежде всего предотвратить расширение полномочий ЕС.

Также Лиссабонский договор вводит новую систему нормативных актов ЕС. Ранее существовавшие нормативные акты ЕС классифицировались, прежде всего, в соответствии с их влиянием на национальное право. Но при этом отсутствовала принципиальная связь между процедурой принятия акта и его юридической силой. Под одним и тем же названием «решение» могли существовать и акт «квазиконституционного» характера, принятый Советом ЕС (далее — Совет); и акт вторичного права, принятый Советом и Европарламентом по одной из законодательных процедур; и акт «третьичного» права, принятый Комиссией по процедурам комитологии для реализации исполнительных функций.

Отныне в ЕС существует принципиальное разделение на законодательные акты (вторичное права), делегированное законодательство и подзаконные имплементационные акты (третьичное прав). Законодательный акт — это акт, регулирующий важные аспекты той ли иной сферы деятельности ЕС и имеющий в качестве юридической базы одну или несколько статей Договора; это традиционные регламенты, директивы, решения, рекомендации и заключения. Законодательные ак-

ты принимаются Европарламентом и Советом в соответствии с обычной законодательной процедурой (ранее — процедура совместного принятия решения), а в ряде случаев — Европарламентом либо Советом самостоятельно (ст. 288, 289 ДФЕС).

Делегированные акты (ст. 290 ДФЕС) предназначены для внесения незначительных изменений в законодательство ЕС. Они принимаются Комиссией и имеют в качестве юридической базы акт вторичного права. Причем делегированные полномочия могут быть отозваны, либо сам акт для вступления в силу может требовать молчаливого согласия (отсутствия возражений в течение определенного срока) Совета или Европарламента.

Как правило, имплементация права ЕС осуществляется мерами национального законодательства. Однако, когда необходимо единообразное применение законодательства ЕС на всей территории Союза, Комиссия либо Совет может принимать имплементационные акты согласно традиционным процедурам комитологии (ст. 291 ДФЕС).

В данной схеме ясно видно стремление более четко разделить законодательные и исполнительные институты. Отчасти это удалось, но смешение полномочий все же сохраняется. Совет может действовать и как законодательный, и как исполнительный орган. Все три основных института участвуют в законодательном процессе. Комиссия, являясь преимущественно исполнительным органом, сохранила чрезвычайно важное право исключительной законодательной инициативы. Трудно провести четкую грань между делегированными и имплементационными актами. При всей важности эта реформа упрощает применения права ЕС, но не расширяет полномочия ЕС, не увеличивает степень наднациональности при принятии решений и не усовершенствует механизмы применения права ЕС.

Расширение сферы голосования квалифицированным большинством (ГКБ) в Совете было одной из наиболее значимых тенденций развития ЕС в 1990-е гг. Эта тенденция была обусловлена синхронным действием двух факторов. Во-первых, Маастрихтский и в меньшей степени Амстердамский договоры значительно расширили компетенцию ЕС. Во-вторых, уже в ЕС-12/15 стала очевидной невозможность эффективно проводить политику в этих областях на основе единогласного принятия решений. Например, вскоре после Маастрихта стало понятно, что общая политика в области внутренних дел и юстиции «вылилась в бесконечные бесплодные дискуссии»¹. Поло-

¹ Шемятенков В.Г. Европейская интеграция // Международные отношения. М., 2003. С. 241.

жение еще более обострилось бы после расширения — в составе 25/27 государств достичь компромисса практически невозможно. Если бы сфера ГКБ не была расширена, то, по сути, это означало бы сокращение компетенции Сообщества, поскольку при сохранении принципа единогласия этими полномочиями нельзя было бы воспользоваться¹.

Лиссабонский договор продолжает тенденцию постепенного отказа от права вето; в тексте появляется более 50 новых упоминаний ГКБ. Однако эту цифру следует воспринимать без экзальтации, по преимуществу, речь идет не о широких сферах компетенции, а об отдельных вопросах. С. Сиеберсон, проведя детальный анализ Лиссабонского договора на предмет ГКБ, приходит к выводу, что перемены касаются преимущественно некритических для национального суверенитета аспектов функционирования ЕС. Он выделяет лишь три важных сферы, в которых страны ЕС отказались от принципа единогласия: ряд аспектов пространства свободы, безопасности и правосудия; свобода оказания «профессиональных услуг» (т.е. право заниматься профессиональной деятельностью, требующей лицензии); аспекты транспортной политики, затрагивающие уровень жизни или занятости в отдельных регионах. Он констатирует, что «в отношении влияния при голосовании и правил голосования ЕС после Лиссабонского договора является в основном такой же организацией, какой он был раньше»². Отметим также, что в неприкосновенности остались классические «красные линии» — в частности, право вето сохраняется в сфере ОВПБ/ОПБО, социальной политике, налоговой политике, в вопросах борьбы с финансовыми нарушениями и ключевых аспектах экологической политики.

Что касается самого механизма голосования квалифицированным большинством, то его реформа была самым сложным из стоявших на повестке дня вопросов, поскольку речь шла об уровне влияния отдельных государств-членов. Проблема распределения голосов коренится в том, что оно никогда не основывалось на каком-либо ясном принципе, а отражало политический компромисс между шестью государствами-основателями.

Ниццкий механизм квалифицированного голосования в Совете был подвергнут критике практически сразу после подписания Ницц-

¹ *Nuffel P. Van* The Constitutional Issues on the IGC 2000 Agenda / EU Enlargement. The Constitutional Impact at EU and National Level / Ed. by A.E. Kellermann, J.W. de Zwaan, J. Czuczai. Hague: Asser Press, 2001. P. 382–396.

² *Siebersson S.C.* Inching Toward EU Supranationalism? Qualified Majority Voting and Unanimity Under the Treaty of Lisbon // *Virginia Journal of International Law*. 2010. Vol. 5. No 4. P. 954–955.

кого договора — как чрезмерно сложный и не обеспечивающий баланса между странами. Им были недовольны даже крупные страны: хотя их позиции были усилены, они все же оставались существенно «недопредставлены» в Совете. Лиссабонский договор повторяет решительный шаг, сделанный при разработке Конституции, — отменена вся система взвешенных голосов. Отныне решения в Совете принимаются, если «за» проголосовали более 55% от общего числа стран (но не менее 15), представляющих как минимум 65% населения ЕС. Для того, чтобы лишить крупные страны возможности втроем заблокировать решение (ведь население любой тройки крупных стран больше 35% от населения ЕС), предусмотрено, что блокирующее меньшинство должно состоять как минимум из четырех государств. Правда, эта оговорка имеет, скорее, символический характер — ситуация, в которой Франция, Германия и Италия не найдут в ЕС ни одного союзника, практически невероятна. Однако эта система будет применяться лишь с 2014 г. (пока используются правила Ниццкого договора), а в полную силу она заработает только после 2017 г. (в 2014–2017 гг. любая страна может потребовать применять не «двойное большинство», а правила Ниццкого договора).

Уступкой противникам реформ стало введение новой версии знаменитого Янинского компромисса. Если против решения выступает определенное количество государств (55% от блокирующего меньшинства, либо семь стран), то голосование не проводится, а переговоры продолжают еще какое-то разумное время. Это дает возможность нескольким странам ЕС замедлить принятие решения, даже если эти страны не составляют блокирующего меньшинства.

На основе новых правил ГКБ произошло перераспределение баланса влияния в пользу крупных стран ЕС. Существенно понизилась доля голосов, необходимых для принятия решения, — с 74% голосов по Ниццким правилам до 65% населения по Лиссабонским. Однако следует помнить, что важнейшей предпосылкой стабильности процесса принятия решений квалифицированным большинством всегда было стремление обеспечить решению поддержку как можно большего числа государств-членов. Голосование квалифицированным большинством — это, скорее, стимул для «укрепления переговорной дисциплины, но его не следует путать с явным и регулярным голосованием»¹. Реальная практика принятия решений носит преимущественно консенсусный, а не мажоритарный характер. К примеру, в 1994–1998 гг.

¹ Wallace H. The Future of the Europe Debate: Opportunities for British Policy, One Europe or Several / Policy Paper 05/2001. P. 11.

79% решений в сферах, где было возможно голосование, были приняты единогласно или при одном воздержавшемся и лишь 5% решений приняты вопреки воле двух или более государств-членов¹. Для сохранения/увеличения эффективности Совета следует заботиться прежде всего о сохранении эффективного механизма достижения консенсуса, что требует «социализации» новых государств-членов и атмосферы взаимного доверия. К сожалению, как будет показано далее, ход переговоров и ратификации Конституции ЕС и Лиссабонского договора оказали прямо противоположное влияние.

Роль Европарламента в процессе принятия решений важна как для оценки элементов наднациональности, так и для обеспечения легитимности действиям ЕС. На первый взгляд, роль Европарламента в законодательном процессе усиливается весьма значительно. Обычная законодательная процедура (ранее называвшаяся процедурой совместного принятия решения) становится основным способом принятия решений. Оптимисты говорят, что Лиссабонский договор превращает ЕП в «реальную легислатуру»². Но три аргумента опровергают этот тезис. Во-первых, даже согласно обычной законодательной процедуре, Европарламент делит законодательные полномочия с Советом, т.е. является «половинкой законодателя». Во-вторых, Конституция ЕС упоминает обычную законодательную процедуру 66 раз (34% от числа всех процедур), а в 51 случае (26%) Европарламент никак не участвует в принятии решений, в 21 случае (11%) — представляет доклад и в 50 случаях (26%) — дает консультацию³. Поскольку Лиссабонский договор во многом повторяет текст Конституции, можно сказать, что Европарламент является «половинкой законодателя» лишь при принятии примерно 35% законодательных актов, а в остальных случаях основную роль играет Совет. В-третьих, реальное влияние акторов в законодательном процессе существенно отличается от выводов, которые можно сделать из анализа текста законодательной процедуры. Р. Томпсон и М. Хосли⁴ на основе математического моделирования показали, что при использовании процедуры совместного принятия решений (т.е.

¹ *Hix S.* The Political System of the European Union. Second Edition. N.Y.: Palgrave, 2005.

² *Voermans W.* The Birth of a Legislature: The EU Parliament After the Lisbon Treaty // *Brown Journal of World Affairs.* Spring / Summer 2011. Vol. XVII. Issue II. P. 163–180.

³ *Wessels W.* Keynote Article: The Constitutional Treaty — Three Readings from a Fusion Perspective // *Journal of Common Market Studies.* 2005. Vol. 43. Annual Review. P. 30.

⁴ *Hosli M., Thomson R.* Who Has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-making // *Journal of Common Market Studies.* 2006. Vol. 44. No 2. P. 391–417. В исследовании использовалась база данных по 162 спорным вопросам из 66 документов, принятых в 1999–2001 гг.

обычной законодательной процедуры в терминологии Лиссабонского договора) влияние Европарламента составляет 25% от влияния Совета. Иными словами, влияние Европарламента «равно суммарному [влиянию] двух-трех крупных стран-членов»¹.

Таким образом, широко распространенное мнение о том, что Европарламент трансформировался в равноправную палату «двухпалатного законодательного органа» ЕС, является, мягко скажем, преувеличенным. Именно Совет министров был и остается центральным законодательным институтом ЕС.

Осознавая, что даже с новыми полномочиями Европарламент не способен обеспечить деятельности ЕС требуемый уровень легитимности, авторы Лиссабонского договора усилили роль национальных парламентов. Последние получают возможность осуществлять мониторинг законодательных предложений Комиссии с целью контроля за соблюдением принципа субсидиарности. В течение восьми недель после обнародования предложения Комиссии эти парламенты вправе заявить, что предложение не соответствует принципу субсидиарности, и представить обоснование этого. Если такое мнение выразят более трети парламентов стран ЕС, то предложение должно быть пересмотрено (так называемый механизм «желтой карточки»). Однако, как это ни парадоксально, по Лиссабонскому договору роль национальных парламентов слишком мала для того, чтобы существенно укрепить легитимность Союза, но вполне достаточна для того, чтобы снизить его эффективность.

Коммунитаризация пространства свободы, безопасности и правосудия

С конца 1990-х гг. пространство свободы, безопасности и правосудия (пространство) было разделено между первой (коммунитарной) и третьей (межправительственной) опорами. Лиссабонский договор кардинальным образом изменил ситуацию². Пространство становится единой сферой регулирования, которой в ДФЕС посвящен специальный раздел. Во всех сферах пространства отныне используются стандартные правовые акты ЕС: регламенты, директивы и решения, что снимает множество вопросов о юридической силе и способах импле-

¹ Ibid. P. 411.

² См. подробнее: *Потемкина О.Ю.* Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза. М.: Гриф и К, 2001. С. 17–45.

ментации. Суд ЕС получает в полном объеме полномочия по контролю над пространством, ограниченные лишь невозможностью «рассматривать дела о законности и пропорциональности» действий полиции и иных правоохранительных органов (ст. 276 ДФЕС). Обычная законодательная процедура становится стандартной процедурой в пространстве, что означает усиление роли Европарламента и переход к квалифицированному большинству в Совете.

Вышесказанное следует сопроводить пятью оговорками. Первая: Из компетенции ЕС изъяты несколько наиболее чувствительных вопросов, например, государства самостоятельно определяют число рабочих мигрантов из третьих стран, а гармонизация уголовного законодательства ограничена лишь тяжкими преступлениями с трансграничным элементом. Вторая: По немногим узким вопросам сохраняется принцип единогласия, например, правила оперативного взаимодействия правоохранительных органов. Третья: Помимо Комиссии, с законодательной инициативой может выступать группа стран-членов (не менее четверти стран ЕС). Четвертая: В сфере сотрудничества в уголовном праве вводится механизм «экстренного торможения» — по требованию одной страны вопрос передается на рассмотрение Европейского совета, который принимает решение единогласно (ст. 82(3), 83(3) ДФЕС). По сути, это является еще одним аналогом Люксембургского компромисса. И, наконец, пятая: проведенные реформы сохраняют в неприкосновенности все элементы гибкости, т.е. особенности (не)участия в пространстве Великобритании, Ирландии и Дании; более того, в связи с коммунитаризацией вопросов полицейского сотрудничества и уголовного права специальный статус трех упомянутых стран распространен и на эти сферы. Следует отметить, что специфика юридических систем стран-членов и политическая чувствительность вопросов сделали пространство той сферой деятельности ЕС, где имеется наибольшее число изъятий и оговорок. Не случайно, именно в этой области было принято первое решение об учреждении продвинутого сотрудничества — по вопросам права, применимого к семейным делам с трансграничным элементом¹.

Два года, прошедшие после вступления в силу Лиссабонского договора, дают возможность оценить масштаб изменений. Если в 2008–2009 гг. квалифицированное большинство применялось в 57% случаев, а процедура совместного решения — лишь в 49%, то в 2010–2011 гг. основная

¹ См. подробнее: *Peers S. Divorce, European Style: The First Authorization of Enhanced Cooperation // European Constitutional Law Review. 2010. No 6. P. 339–358.*

законодательная процедура (предусматривающая квалифицированное большинство в Совете) использовалась в 92% случаев¹. Дважды квалифицированным большинством были приняты документы, которые вряд ли удалось бы одобрить на основе единогласия: о социальной защите иностранцев и о долгосрочных визах. Свидетельством возросшей роли Европарламента стало, в частности, принятие по его инициативе поправок об ограничении периода ожидания для лиц, ищущих убежища, и о защите жертв незаконной транспортировки людей. Практически вдвое возросло число исков, подаваемых в Суд ЕС по вопросам пространства, хотя общее число дел все еще крайне мало: 19 в 2009 г. и 37 в 2010 г.²

В целом Лиссабонский договор позволил осуществить «формальный переход к полной коммунитаризации внутренних дел и юстиции»³, обеспечив также «учет законных интересов стран-членов в этой противоречивой и чувствительной сфере»⁴.

Реформа Общей внешней политики и политики безопасности

С формальной точки зрения, Лиссабонский договор коммунитаризировал и вторую опору — Общую внешнюю политику и политику безопасности (ОВПБ) и Общую политику безопасности и обороны (ОПБО)⁵. Укрепление ОВПБ является необходимым условием для достижения цели, поставленной еще 10 лет назад, — превращения ЕС в «силу, желающую изменить направление мировой политики... и ограничить глобализацию моральными рамками»⁶. Эта идея повторена в преамбуле ДЕС, где говорится о необходимости «укрепить европейскую идентичность и его [Евросоюза. — *Н.К.*] независимость в целях содействия миру, безопасности и прогрессу в Европе и в мире»⁷. Практические задачи, стоящие перед внешней политикой ЕС, четко охарактеризовал премьер-

¹ *Peers S.* Mission Accomplished? EU Justice and Home Affairs Law after the Treaty of Lisbon. // *Common Market Law Review*, 2011. P. 674.

² *Ibid.* P. 684.

³ *Потемкина О.Ю.* Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза. С. 17-18.

⁴ *Peers S.* Mission Accomplished? EU Justice and Home Affairs Law after the Treaty of Lisbon. P. 692.

⁵ До Лиссабонского договора называлась Европейская политика безопасности и обороны (ЕПБО).

⁶ Laeken Declaration on the Future of the European // Union European Council. Laeken, 14 and 15 December 2001.

⁷ Пункт 11 преамбулы ДЕС.

министр Финляндии Александр Стубб: «во-первых, привести в порядок собственный дом, чтобы не допускать противоречивых сигналов; во-вторых, говорить на основе гармонии всех 27 стран; и, в-третьих, говорить мягко, в компромиссных выражениях, использовать большую морковку и поддерживать европейские ценности»¹.

Для достижения заявленных целей Лиссабонский договор уничтожает вторую опору и делает попытку под шапкой «внешних действий Союза» объединить в единую систему ОПВБ/ОПБО и все экономические направления внешней политики (общую торговую политику, политику содействия развитию и политику гуманитарной помощи). По крайней мере, о таком намерении свидетельствуют фиксация всеобъемлющего перечня целей внешних действий Союза (ст. 21 ДЕС) и создание единой структуры, отвечающей за все направления внешней политики, — Европейской службы внешних действий под руководством Высокого представителя по внешним делам и политике безопасности. Но с первого же взгляда очевидно, что внешние действия Союза не являются единой системой внешней политики. Положения об ОВПБ/ОПБО содержатся в ДЕС, а положения об экономических направлениях внешней политики — в ДФЕС. Открыто заявлено, что в сфере ОВПБ/ОПБО действуют «специфические правила и процедуры» (ст. 24(1) ДЕС); эта сфера исключена из общей типологии компетенций Союза. В ней не применяются традиционные типы нормативных актов ЕС (регламенты, директивы и т.д.), но используются предусмотренные еще Маастрихтским договором общие руководства, действия Союза и позиции Союза (ст. 25 ДЕС). И хотя действия и позиции Союза принимаются в форме решений, это не есть решения в смысле ст. 288 ДФЕС, поскольку в ОВПБ/ОПБО «принятие законодательных актов исключается» (ст. 24 ДЕС). Двойственность внешних действий Союза отлично характеризует тот факт, что Высокий представитель (ВП) по внешним делам и политике безопасности одновременно подчинен и Европейскому совету, и Председателю Еврокомиссии.

В ОВПБ/ОПБО произошли серьезные изменения. К примеру, не только повторена фраза о возможности превращения ОПБО в общую оборону, но и появилось положение об обязательности совместных действий при отражении агрессии против одного из государств-членов.

¹ Выступление министра иностранных дел Финляндии А. Стубба в Датском институте международных отношений. Копенгаген, 16 ноября 2010 г. Цит. по: *Van Vooren B. A legal-institutional perspective on the European External Action Service. CLEER Working Papers 2010/7. The Hague, 2010. P. 32.*

Но все же ОВПБ/ОПБО сохранилась в своем нынешнем виде — как форма межправительственного сотрудничества.

Создал ли Лиссабонский договор предпосылки для более последовательного и эффективного проведения ОВПБ? На высшем уровне для этого учрежден пост постоянного Председателя Европейского совета, избираемого на два с половиной года с возможностью переизбрания на второй срок. Однако порученные ему функции подготовки заседаний Европейского совета, повестки дня и проектов решений Председатель должен выполнять «в тесном сотрудничестве» с председательством или тройкой (три страны ЕС, последовательно осуществляющие функции страны-председателя)¹. На практике взаимодействие между Председателем ЕС и главой государства-председателя во многом определяется их личными качествами, а также политической значимостью вопросов. Характерно, что на первом после вступления в силу Лиссабонского договора саммите на высшем уровне ЕС—Марокко Х. Ван Ромпей на официальной встрече с журналистами стоял вместе с премьер-министром Марокко, чуть впереди премьер-министра Испании Х.Р. Сапатеро (страна-председатель) и Председателя Еврокомиссии. А вот по процедуре саммита ЕС—США (который был намечен на весну 2010 г., но не состоялся) первым пожать руку Б. Обаме должен был Х.Р. Сапатеро.

На министерском уровне обеспечение последовательности внешней политики возложено на Высокого представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности. Согласно Лиссабонскому договору, Высокому представителю передаются все функции и полномочия Высокого представителя по ОВПБ и члена Комиссии по внешним связям. Он является председателем Совета министров иностранных дел, Вице-председателем Еврокомиссии и руководителем созданной Европейской службы внешней действий (ЕСВД)². В этом качестве ВП обеспечивает согласованность всех направлений внешних действий Союза и стабильность внешней политики. Но дьявол, как обычно, кроется в деталях. Когда Совет министров иностранных дел обсуждает вопросы внешней торговой политики, работой Совета руководит не ВП, а министр страны-председателя. Целый ряд структур, готовящих документы к заседаниям Совета, возглавляют либо чиновники страны-председателя, либо постоянные руководители,

¹ Art. 2(4), 3(1) European Council Rules of Procedure adopted by European Council Decision 2009/882 of 1 December 2009.

² Ныне существующие делегации Еврокомиссии преобразуются в представительства Европейского Союза.

к назначению которых ВП не имеет отношения (например, рабочая группа Военного комитета).

Иными словами, эффективность работы Председателя ЕС и Высокого представителя во многом будет зависеть от того, в какой степени страны-члены позволят им играть активную роль, от «амбициозности сменяющихся председательств и способности тройки председательств координировать свою программу и деятельность»¹.

Сфера внешней политики принципиально отличается от других направлений деятельности ЕС. Она требует не законодательных, но политических решений и административных/оперативных действий, быстро принимаемых в ответ на изменения международной ситуации и эффективно реализуемых с использованием всех ресурсов ЕС и стран-членов. В этой сфере ЕС лишен самого мощного своего инструмента — законодательства, ведь принятие Евросоюзом закона о недопустимости насилия в Сирии ничего не будет значить для сирийского правительства. По сути, речь идет о специфической сфере деятельности исполнительной власти². Не случайно, помимо предусмотренных Договорами типов актов, в ОВПБ чрезвычайно активно используются акты *sui generis*: заключения Европейского совета и Совета министров, декларации Председателя Европейского совета и Высокого представителя, не имеющие четкого статуса стратегии, и т.п.

Сформированная Европейская служба внешней действий — «функционально схожая с Гендиректоратом Комиссии, но не имеющая юридических преимуществ, которые вытекают из наличия полномочий принятия [юридически обязательных] решений, подотчетная Европарламенту, руководимая Высоким представителем, имеющим широкий мандат в рамках решений Совета [министров] и Европейского совета»³ — более эффективный инструмент проведения согласованной политики, чем те, что ранее имелись в распоряжении ЕС. Но даже в сфере реализации решений ОВПБ в значительной степени зависит от дипломатического и административного персонала стран-членов (их знаний, контактов и ресурсов) и полностью зависит от военных и полицейских ресурсов стран-членов.

Что же касается принятия решений, то эта функция полностью осуществляется государствами-членами на основе консенсуса при по-

¹ Editorial Comments // *Common Market Law Review*. 2010. P. 604.

² См. подробнее: *Thym D.* The Intergovernmental Constitution of the EU's Foreign, Security & Defence Executive // *European Constitutional Law Review*. 2011. Vol. 7. P. 453–480.

³ *Van Vooren B.* A Legal-Institutional Perspective on the European External Action Service // *Common Market Law Review*. 2011. P. 501.

мощи Генерального секретариата Совета. Ведь страны ЕС не хотят отказываться даже от части своих суверенных прав в такой чувствительной сфере, как внешняя политика. В этой ситуации поиск консенсуса как минимум требует большого количества времени; зачастую реакция ЕС запаздывает, как это было в начале «арабской весны». А очень часто консенсус 27 стран просто невозможен, и тогда Высокий представитель вынужден произносить обтекаемые фразы, а реальные мероприятия осуществляются на национальном уровне или в рамках *ad hoc* коалиций, как произошло с военной операцией в Ливии. Хорошим примером неготовности стран ЕС более активно использовать институты ЕС в рамках стратегии «единого голоса» является участие ЕС в работе переговорной группы по соглашению о ртути. В пределах исключительной компетенции ЕС переговоры вела Комиссия (с консультациями со специальным комитетом представителей стран-членов), но ее намерение говорить от имени ЕС по вопросам совместной компетенции не было поддержано; по этим вопросам каждая страна ЕС была вправе выбрать своего представителя на переговорах — либо Комиссию, либо страну-председателя, либо другое государство ЕС¹. Нежелание отказаться от права вето стало причиной того, что базовый документ ЕС — Европейская стратегия безопасности «Безопасная Европа в мире, который должен стать лучше» — был принят Европейским советом в форме акта *sui generis*, а не в форме предусмотренной договором общей стратегии; ведь наличие общей стратегии предполагает принятие мер для ее реализации квалифицированным большинством.

В целом внешняя политика ЕС по-прежнему осуществляется на основе межправительственного сотрудничества, а вторая опора, будучи упразднена, *post mortem* продолжает свое существование. Председатель Европейского совета Х.Ван Ромпей метафорически описал внешнюю политику ЕС как конвой: «Представьте себе конвой из 27 кораблей, прокладывающий путь через геополитическое море... Иногда ветер заставляет их дрейфовать друг от друга, иногда позволяет им плыть в одном направлении... но под ватерлинией корабли, как 27 правительств стран ЕС, связаны друг с другом экономически и валютно...»². Культурная общность и экономическая взаимозависимость стран ЕС до-

¹ Council Decision on the participation of the Union in negotiations on a legally binding instrument on mercury further to Decision 25/5 of the Governing Council of the United Nations Environment Programme (UNEP), 16632/10, 6 December 2010.

² *Van Rompuy H.* The Challenges for Europe in a Changing World. Address by Herman Van Rompuy President of the European Council to the College d'Europe, Bruges, 25 February 2010. PCE 34/10.

статочны для определения общего курса конвоя, отраженного в базовых принципах и целях ОВПБ, но явно недостаточны для стабильной выработки единых решений по текущим вопросам. Вряд ли эта ситуация принципиально изменится в будущем.

Не случайно в сфере ОВПБ существует большое число практик гибкой интеграции: предусмотренное еще Амстердамским договором конструктивное воздержание; распространенное на ОВПБ Ниццким договором продвинутое сотрудничество; проектный подход в деятельности Европейского оборонного агентства; введенные Лиссабонским договором в ОПБО поручение и постоянное структурированное сотрудничество.

В целом проведенные реформы дают шанс сделать внешнюю политику ЕС если не единой, то более согласованной. Инструменты и механизмы созданы, теперь нужна лишь политическая воля ими регулярно пользоваться. Однако, учитывая серьезные различия в интересах и ресурсах, развитие ОВПБ/ОПБО, скорее всего, будет происходить в формате постоянного структурированного сотрудничества, т.е. без участия всех 27 стран ЕС.

Долгосрочные последствия

Но если оценивать Лиссабонский договор в историческом контексте, надо твердо помнить, что этот договор — нежеланное дитя общих целей и стремления упрочить европейское единство. Лиссабонский договор — это пасынок необходимости, появившийся на свет из-за провала Конституции ЕС; он представляет собой шаг назад по сравнению с Конституцией ЕС. Целый ряд существенных положений исключен или обставлен серьезными оговорками¹.

Более того, следует иметь в виду, что политический дизайн Европейского Союза формируется не только юридическими текстами. Не менее, а быть может, и более важную роль играют практика, методы взаимодействия институтов и ключевых акторов, культура политического компромисса, ощущение общей судьбы, стремление гармонизировать национальные и общие интересы, дух солидарности, который, как смазка в колесах бюрократического механизма, помогает объединить разнородные интересы 27 стран. Однако перегово-

¹ См. подробнее: *Кавешников Н.Ю.* Трансформация институциональной структуры Европейского союза. М.: Навона, 2010.³⁶ Одно из немногих исключений — это общий консенсус о необходимости интенсифицировать ОВПБ/ЕПБО.

ный и ратификационный процесс выявил существенную эрозию солидарности¹. Теперь политические элиты, да и технократы, решая вопросы функционирования ЕС, действуют в принципиально иной атмосфере, что негативно сказывается на процессах принятия решений.

Уже в ходе переговоров по Конституции ЕС государства-члены преимущественно стремились не допустить углубления интеграционных процессов². Вообще «оборонительные» действия, т.е. меры по предотвращению углубления интеграции, получили широкое распространение еще в 1990-е гг. Можно упомянуть принципы субсидиарности и пропорциональности, законодательную технику минимальной гармонизации, различные формы гибкости, подключение национальных парламентов к законодательному процессу ЕС и др. Все это и многое другое было в полной мере использовано при разработке Конституции. Систематизация полномочий ЕС, очевидно, преследовала цель остановить их расширение. Трансформация бывшей статьи 308 лишает Суд ЕС возможности пользоваться теорией подразумеваемых полномочий. Межправительственная конференция 2003/04 гг. не поддержала целый ряд прогрессивных новаций Конвента, таких как расширение ГКБ, предложения по реформе Комиссии, усиление бюджетных полномочий Европарламента... Да и главный конфликт Конституции — по поводу реформы системы квалифицированного большинства — связан с желанием Испании и Польши отстоять свое влияние не при принятии решений, а при их блокировании³.

Еще более активные «оборонительные» действия были предприняты после провала референдумов 2005 г. в ходе подготовки Лиссабонского договора. В их числе: исчезновение «государственной» риторики, отмена новой системы актов вторичного права, возврат к «полуобязательному» статусу Хартии фундаментальных прав, отказ включить в текст Договора положение о примате права ЕС, отказ от проведения в обозримом будущем масштабной реформы Комиссии, отсрочка введения в действие «двойного большинства» в Совете,

¹ Можно анализировать целый ряд причин, вызвавших указанную эрозию солидарности, но, на наш взгляд, важнейшая из них с том, что ЕС стал слишком велик, а государства-члены слишком сильно отличаются друг от друга по ключевым политическим, экономическим, социальным и культурным параметрам.

² Одно из немногих исключений — это общий консенсус о необходимости интенсифицировать ОВПБ/ЕПБО.

³ Если не вдаваться в детали, то по Ниццкому договору Польше и Испании, чтобы заблокировать решение, достаточно иметь на своей стороне еще три-четыре государства, а по проекту Конвента им необходимо для этого еще десять союзников (в ЕС-27).

появление второго Янинского компромисса, многочисленные исключения из общих правил, которые буквально зубами вырывали для себя отдельные страны ЕС. И в этом «растаскивании» достижений Конституции приняли участие не только традиционные евроскептики (Великобритания, Польша, Чехия), не только правительства тех стран, которым нужно было показать своим избирателям, что их требования воплощаются в жизнь (Франция, Ирландия), но и подавляющее большинство стран ЕС. Прежде всего переговорщики заботились не о будущей эффективности Евросоюза, а о сохранении влияния своих стран (распределение мест в Европарламенте, правила голосования в Совете, наличие национальных представителей на ключевых постах) и свободы рук в жизненно важных для каждой конкретной страны сферах политики (право вето).

Неоднократно имели место события, которые сложно назвать иначе, чем шантаж или выкручивание рук. Достаточно вспомнить заявление Ангелы Меркель о возможности продолжить переговоры по Конституции в формате ЕС-26, т.е. без Польши, или отказ Президента Чехии Вацлава Клауса подписать принятый чешским парламентом акт о ратификации Лиссабонского договора. В итоге национальный эгоизм стал «легитимным». Происходит конфликт между Италией и Францией по поводу иммигрантов из Туниса; Дания на короткий период вводит выборочную проверку грузов автомобилей на границах с Германией и Швецией. В Венгрии проводятся реформы, подрывающие основные принципы свободы слова и демократического устройства, а ЕС бездействует, хотя еще десять лет назад по гораздо меньшему поводу была подвергнута остракизму Австрия. Не только «большая» Великобритания со своим традиционным особым мнением, но и «маленькая» Чехия отказываются подписать бюджетный договор. А в самом бюджетном договоре указано, что он вступит в силу при его ратификации двенадцатью странами еврозоны¹, — означает ли это 17 минус Греция, Испания, Португалия, Ирландия и Испания?

Поможет ли Лиссабонский договор обеспечить легитимность Евросоюза в глазах граждан, преодолеть так называемый демократический дефицит? никоим образом. Не случайно при разработке Договора существовал молчаливый консенсус — референдумов не проводить. И лишь Ирландия была вынуждена сделать это по требованиям национальной конституции.

¹ Art. 14(2) Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. Signed at the European Council meeting on 1–2 March 2012. Режим доступа http://www.european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf.

Граждане по-прежнему ощущают себя неспособными повлиять на деятельность Евросоюза, что порождает апатию и даже раздражение. На каждые новые выборы в Европарламент приходило все меньше избирателей, летом 2009 г. явка составила лишь 43%. Все чаще, когда гражданам дают возможность высказаться на референдумах, они голосуют против.

Причина этого, как ни парадоксально, в успехе Евросоюза. Главными историческими заслугами интеграции в Европе были разрешение внутриевропейских противоречий, и прекращение войн в Европе. И теперь, когда эти задачи решены, общественная поддержка интеграции стала основываться не на ценностных критериях (идеал мира в Европе), а на прагматичной оценке эффективности ЕС, которая в глазах населения весьма невелика. Более того, успехи интеграции привели к изменению сути ЭЭС/ЕС. Европейское сообщество задумывалось как структура отраслевой интеграции и интеграции национальных рынков, компетентная в ограниченной сфере вопросов технического характера, мало понятных для населения и затрагивающих преимущественно интересы элиты. Для такой структуры было достаточно технократической легитимности, вытекающей из ее практической эффективности, дополненной косвенной легитимизацией через национальные правительства, которые эту структуру формировали. Однако в начале 1990-х гг. Европейские сообщества превратились в Европейский Союз — структуру принципиально иного характера, обеспечивающую уже не отраслевую и даже не общую экономическую интеграцию, но в значительной мере и политическую интеграцию. А оставшиеся прежними способы обеспечения легитимности и ее общий уровень уже не отвечают требованиям, которые стало предъявлять общество. Союз изменился: он стал восприниматься как квазигосударственная структура, и общество требовало от него легитимности того же уровня и характера, что и от государства, т.е. классической демократической легитимности. Такое требование со стороны общества вполне оправдано. Ведь Европейский Союз — «это новая и незнакомая политическая система; он имеет значительные полномочия вмешиваться в дела общества; его нормы главенствуют над нормами национальных органов; он принимает решения, затрагивающие повседневную жизнь; он требует жертв, иногда обещая лишь неясные выгоды в долгосрочной перспективе; он берет у одних, чтобы отдать другим; его действия затрагивают базовые ценности, включая чувство идентичности; и, наконец, это большая политическая система, которая часто кажется физически далекой от своих граждан»¹.

¹ *Lord C. Legitimacy, Democracy and the EU: when Abstract Questions Become Practical Policy Problems / One Europe or Several. Policy Paper 03/2000. P. 2.*

Итак, перед европейской элитой встала задача, сравнимая по сложности с квадратурой круга: в отсутствии европейского демоса обеспечить Европейскому Союзу уровень легитимности, адекватный его новому образу некоего «квазигосударства». Именно Конституция могла бы стать прорывом не столько с точки зрения реального углубления интеграции, сколько с точки зрения создания европейской символики. Подготовленный еще в 1994 г. по заказу Европарламента доклад упоминал необходимость *создания фикции государственного суверенитета Союза*¹. Конституция напоминала правительствам и гражданам государств-членов, что Европейский Союз — это не только единый рынок, но и система политического управления, основанная на общепризнанных ценностях и принципах. Главное достижение Конституции ЕС заключалось в ее символическом значении: в самом термине «конституция», в использовании «государственной» терминологии («европейский закон», «министр иностранных дел ЕС» и т.п.), в принятой символике (гимн, флаг и девиз ЕС). Вот почему такое внимание было уделено Хартии об основных правах. Вот почему появилось малоэффективное, но эффективное положение о европейском референдуме. Все это должно было способствовать созданию (именно созданию, а не возникновению) у населения чувства европейской идентичности. Наличие такого мощного символа «государственности» могло бы в значительной степени воздействовать на самосознание населения стран ЕС.

Но все получилось наоборот — провал Конституции дал евроскептикам возможность, опираясь на волю народа, убрать из текста все, что хоть как-то ассоциировалось с квазигосударственной природой ЕС. Даже невинная символика показалась нежелательной; лишь 16 стран ЕС были настолько привержены европейской идее, что в отдельной декларации заявили, что будут считать указанные гимн, флаг и девиз символами Европейского Союза.

Более того, если в 1990-е гг. дефицит легитимности ЕС был предметом озабоченности экспертного сообщества, то в последнее десятилетие он был осознан обществом и элитой, и потому стал фактором реальной политики. Отказавшись от тактики игнорирования проблемы, элиты были вынуждены в той или иной степени учитывать настроение общества, полагавшего, что в Евросоюзе «слишком много интеграции».

Стал ли Евросоюз более эффективным? В определенной степени да, но увеличится ли эффективность и оперативность решения им те-

¹ Deuxieme rapport de la commission institutionnelle sur la constitution de l'Union europeenne // Parlement Europeen. 9 fevrier 1994.

кущих, тактических задач? Одновременно Лиссабонский договор, формально сохраняя принцип институционального баланса между наднациональными и межправительственными элементами, сдвигает баланс влияния в пользу межправительственных институтов — Европейского совета и Совета министров. Введение постов Председателя Европейского совета и Высокого представителя по иностранным делам и политике безопасности, хотя и имеющего двойную подчиненность, но ощутимо сильнее связанного с Европейским советом; подчинение этому Высокому представителю Европейской службы внешних действий, что фактически привело к выводу из структуры Комиссии подразделений, ранее подчиненных члену Комиссии по внешним связям — вот лишь некоторые примеры этой тенденции. В начале 2008 г. М. Дуган отмечал: «если государства-члены почувствуют, что этот тектонический сдвиг [в пользу межправительственных институтов. — *Н.К.*] действительно произошел, то, рассматривая межинституциональный баланс Союза, который основывается не только на первичном праве Договоров, но и на сложившейся институциональной практике, мы будем вынуждены принять во внимание возрождение межправительственного влияния на процессы функционирования Союза»¹. Полагаю, что этот «тектонический сдвиг» не только произошел, но и уже осознан всеми политическими акторами.

Неслучайно в последнее десятилетие все чаще в ЕС раздаются идеи о гибкой интеграции². Пусть те, кто хотят и готовы, объединяются теснее и создают «твердое ядро» ЕС, а прочие останутся на периферии. Об этом неоднократно говорили лидеры ведущих стран ЕС — Николя Саркози, Ангела Меркель, Романо Проди и многие другие. Чаще всего речь идет о создании «авангарда» в сфере юстиции и внешней политики, о более тесной координации экономической политики. Более того, Лиссабонский договор прописывает новые механизмы, которые определяют порядок создания «твердого ядра». Возможно, очень скоро мы увидим то, что Стефан Коллиньон образно назвал «зданием политического союза (ядро) в саду политического союза (периферия)»³. Но это означает отказ от базового принципа европейской интеграции — совместного движения к общим целям. Для реализации этого принципа Евросоюз стал слишком велик и слишком разнороден;

¹ *Dougan M.* The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts // *Common Market Law Review*. 2008. Vol. 45. P. 697–698.

² См. подробнее: *Бабынина Л.О.* Гибкая интеграция в Европейском союзе. Доклады ИЕ РАН. № 256. М.: ИЕ РАН, 2010; *Кавешников Н.Ю.* «Гибкая интеграция» в Европейском союзе // *Международные процессы* Т. 9. № 2(26). Май-август 2011. С. 58–69.

³ *Collignon S.* *Vive la Republique Europeenne*. Paris: Edition de la Martiniere, 2004. P. 153.

то, что было возможно в формате шести и даже 15 стран, стало практически невозможно в формате 27.

Символическим фактом стало учреждение в 2010 г. первого механизма продвинутого сотрудничества — в сфере права, примененного к трансграничным семейным отношениям¹. Сфера действия этого документа довольно узка, не сильно связана с основным массивом права ЕС и имеет ограниченные экономические последствия. Но это первая брешь в плотине. С. Пирс, отмечает: «Имея один разрешенный механизм продвинутого сотрудничества, будет легче с политической точки зрения учредить подобные механизмы в будущем... А учитывая возможное желание создать в ближайшем будущем продвинутое сотрудничество в более сложных и противоречивых сферах (таких как гармонизация корпоративного налогообложения или создание патента ЕС), имеет смысл сначала учредить продвинутое сотрудничество в сфере, не имеющей большого политического значения»².

* * *

За четыре года — с референдумов 2005 г. до вступления в силу Лиссабонского договора — сильно ослаб дух европейского единства и затуманились перспективы развития Евросоюза. У населения в ряде стран стали очевидны апатия и даже откровенный скепсис. Проявились многочисленные, вроде бы уже преодоленные ранее противоречия стратегического характера между странами-членами. Один лишь резкий рост числа исключений, предоставленных тем или иным странам, говорит о многом. Если бы Лиссабонский договор был подписан в 2004 г. по итогам работы Конвента, все — и политики, и эксперты — приветствовали бы его как очередной решительный шаг на пути интеграции. Сегодня же в зависимости от своих теоретических взглядов эксперты оценивают Лиссабонский договор как свидетельство провала попытки федерализовать Европейский Союз, либо как очередной малый шаг на пути к Европейскому супергосударству, либо как «тонкую настройку» существующего баланса между наднациональностью и межправительственным подходом. В любом случае Лиссабонский договор не был предназначен для штурма суверенитета государств-членов или их национальной компетенции. В сравнении с Маастрихт-

¹ Council (2010) Decision 2010/405/EU of 12 July 2010 authorising enhanced cooperation in the area of the law applicable to divorce and legal separation.

² Peers S. Divorce, European Style: The First Authorization of Enhanced Cooperation // European Constitutional Law Review. 2010. No 6. P. 357.

ским договором, создавшим вторую и третью опоры, Лиссабонский договор относительно скромнен¹. Разумеется, подобная общая оценка текста Лиссабонского договора не ставит под сомнение отдельные прорывы в развитии интеграции, например, коммунитаризацию пространства свободы, безопасности и правосудия, унификацию законодательных процедур, реформу системы нормативных актов, создание более эффективной структуры органов в ОВПБ. Однако в большинстве сфер деятельности ЕС реформы весьма умеренны и/или сопровождаются значительным количеством оговорок.

Анализ одного только текста Лиссабонского договора не позволяет адекватно оценить его значение для развития европейской интеграции. Текст хороший. Но гораздо важнее то, что Лиссабонский договор — это констатация неудачи, которой закончилась «атака» федералистов. Политические последствия этой неудачи в том, что усиление евроскепсиса в общественном мнении сделало возможным проведение политическими элитами более «национально ориентированной» политики, а реакция на эрозию солидарности и участвовавшие требования уступок и исключений со стороны отдельных стран делают эту «национально ориентированную» политику оправданной с прагматической точки зрения. Термин «национальный интерес», ранее считавшийся неприличным, когда речь шла об интеграционных процессах в Европе, снова стал легитимным.

Многие эксперты рассматривали *sui generis* природу Европейского Союза как явление временное, утверждая, что ЕС либо скатится к межправительственному сотрудничеству, либо вырастет до федерации. Однако нет ничего более постоянного, чем временное. Лиссабонский договор в очередной раз зафиксировал это статус-кво. Существующая стабильная нестабильность, синтез в единой структуре множества методов, процедур и механизмов, открытая *finalite* интеграционного процесса позволяют сравнить Европейский Союз с гимнастом, балансирующим на канате в ответ на внешние и внутренние вызовы.

История ЕС — это история преодоления кризисов. В 1950-е гг. — кризис, вызванный крахом Европейского оборонительного сообщества; в 1960-е гг. — политика Де Голя и кризис «пустого кресла», в 1970-е гг. — глобальный экономический кризис, неспособность закончить строительство общего рынка и провал попытки трансформировать ЕС в политического актора; в 1980-е гг. — противостояние с Великобританией

¹ Sieberson S.C. Inching Toward EU Supranationalism? Qualified Majority Voting and Unanimity Under the Treaty of Lisbon // Virginia Journal of International Law. 2010. Vol. 5. No 4. P. 995.

эпохи Маргарет Тэтчер; в 1990-е гг. — война на Балканах и рост негативного отношения к ЕС со стороны общественного мнения. В последнее десятилетие ЕС столкнулся с последствиями расширения, ирландским «нет» Ниццкому договору, бюджетным кризисом 2005—2006 гг., провалом Конституции, сложностями при ратификации Лиссабонского договора и, наконец, с глобальным экономическим кризисом и спровоцированным им кризисом суверенного долга периферийных стран и зоны евро. Из каждого кризиса Европейский Союз выходил изменившимся, иногда более сплоченным, иногда ослабевшим, иногда более гибким, но всегда адаптированным к новым реалиям. Из современного кризиса ЕС, скорее всего, выйдет трансформировавшимся в систему «ядра и периферии». Именно провал Конституции и принятие Лиссабонского договора в значительной степени предопределили такое направление развития ЕС.

Глава 2. ЕС после финансово-экономического кризиса

Полное введение в оборот коллективной валюты евро (2002) и масштабное расширение Евросоюза на восток (2004) были восприняты как кульминация 20-летнего динамичного развития европейской интеграции «вглубь» и «вширь». Итоги минувшего десятилетия побуждают к выводу, что эти достижения были не только кульминацией, но и завершением названного периода. Два острых кризиса, постигших недавно Евросоюз, — институциональный (2005–2009) и финансово-экономический (2008–2009) — выявили ряд системных дисбалансов. Два из них носят общий характер, сказываясь во всех областях развития и политики ЕС. Это, во-первых, на порядок возросшая разнородность ЕС-27 и обусловленная этим дифференциация интересов его участников и, во-вторых, нарушенное равновесие между стратегиями развития интеграции «вглубь» и «вширь». Оба дисбаланса с большой силой проявились в сфере экономической интеграции, включая ее социальные аспекты. Вместе с тем в данной сфере выявились и специфические дисбалансы, которые будут рассмотрены ниже.

Выдержав оба кризиса, Евросоюз продемонстрировал большой запас прочности. Но это обошлось ему дорого. Речь идет не столько об экономической цене, хотя и она оказалась очень высокой, сколько о сорванных, отложенных и пересмотренных проектах дальнейшего углубления и расширения интеграции. Все это дает основания полагать, что ЕС вступил в новый, весьма сложный период своей жизни. Он существенно отличается от канувшего в прошлое ЕС-15; его участникам, как и его институтам, несомненно, понадобится время, чтобы адаптироваться к новым реалиям европейской интеграции.

Общая характеристика финансово-экономического кризиса

Кризис кардинально изменил ситуацию в Евросоюзе и выдвинул на первый план задачу преодоления его негативных последствий. За четыре года, прошедших с его начала, он миновал две стадии — кризис финансовой системы, за которым последовал экономический спад, — и находится сейчас в третьей стадии — дестабилизации еврозоны, вызванной огромными государственными долгами и угрозой дефолта в нескольких ее странах-участницах. Накопленный за это время опыт заслуживает внимательного анализа и позволяет сделать некоторые выводы.

Поначалу масштабы кризиса были явно недооценены. В экономическом обзоре ОЭСР, опубликованном в ноябре 2008 г., прогнозировалось, что в 2009 г. ВВП в США сократится на 0,9%, в еврозоне и ЕС-27 — на 0,5%. Реальное падение составило, соответственно, 2,4% и 4,2%. Авторы опубликованного Еврокомиссией доклада «Экономический кризис в Европе: причины, последствия и ответы» (октябрь 2009 г.) сочли нужным отметить, что «лица, принимающие решения в Европейском Союзе, были неприятно удивлены той степенью остроты, которой достиг финансовый кризис»¹. Эту оценку с полным основанием можно распространить и на экономический кризис, самый сильный в капиталистической Европе за 60 с лишним лет, прошедших с окончания Второй мировой войны.

За общими показателями по еврозоне и ЕС-27 скрывается колоссальный разброс индикаторов экономического кризиса по странам, о чем свидетельствуют данные за 2009 г. По ВВП единственной страной, в которой был зафиксирован рост, оказалась Польша (+1,6%). В остальных он снизился: от –1,9% (Кипр) до –17,7% (Латвия). Изменения других индикаторов в 2009 г. по сравнению предыдущим годом выглядят следующим образом:

- по инвестициям (без Мальты) — сокращение на 8,0% (Италия) — 43,7% (Румыния);
- по безработице — увеличение на 0,3% (Германия) — 9,6% (Латвия);
- по экспорту — снижение на 3,1% (Ирландия) — 27,4% (Финляндия);
- по дефициту госбюджета — в двух случаях уменьшение на 0,9% (Эстония и Мальта), в остальных рост на 0,9% (Венгрия) — 7,0% (Кипр);

¹ Цит. по: Европейский союз: факты и комментарии. 2009. № 57. С. 10 (<http://www.edc-aes.ru>).

- по внутреннему госдолгу — рост на 0,9% (Болгария) — 29,7% (Ирландия);
- по темпам инфляции — повсеместное снижение по сравнению с 2008 г., при абсолютных показателях в 2009 г. от –1,6% (Ирландия) до +5,6% (Румыния)¹.

Кризис выявил двойную асимметричность экономического пространства Евросоюза: а) чрезмерный разрыв в уровнях экономического и социального развития в ЕС-27, а также б) дисгармонию между единой валютной и почти не скоординированной национальной экономической политикой в еврозоне. В условиях достаточно стабильной экономической конъюнктуры, эти асимметрии не оказывали заметного отрицательного влияния на процессы экономической интеграции. Напротив, участие менее развитых стран в Едином внутреннем рынке (ЕВР) стимулировало рост их экономики и процесс экономической конвергенции.

Кризис перевернул ситуацию с ног на голову. На наш взгляд, с точки зрения глубины кризиса и эффективности антикризисной политики, проводившейся в государствах-членах с конца 2008 г., их можно свести в четыре группы, как это представлено в таблице 2.1. В ней не учтены Кипр и Мальта, не входящие ни в одну из групп, но они в силу своих размеров не меняют общую картину. Остальные 25 государств, выстроенные в порядке возрастания каждого негативного показателя, разделены на лучшую и худшую группы (соответственно, 1–12-е и 13–25-е места). Картина получается недвусмысленная и выразительная.

Таблица 2.1

Группы стран ЕС по индикаторам экономического кризиса (2009)

Индикатор	ЕС-11**	ЕС-4***	ЦВЕ-вр****	ЦВЕ-66*****
Сокращение ВВП, %				
Лучшая группа*, 1–12	8	3	1	—
Худшая группа, 13–25	3	1	4	5
Сокращение инвестиций, %				
Лучшая группа, 1–12	7	1	3	1
Худшая группа, 13–25	4	3	2	4

¹ European Economic Forecast — 2011. Statistical Annex // The European Economy. No 6. November 2011 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-6_en.pdf).

Окончание таблицы 2.1

Индикатор	ЕС-11**	ЕС-4***	ЦВЕ-вг****	ЦВЕ-бб*****
Снижение занятости, %				
Лучшая группа, 1–12	6	2	2	2
Худшая группа, 13–25	5	2	3	3
Сокращение экспорта, %				
Лучшая группа, 1–12	6	3	2	1
Худшая группа, 13–25	5	1	3	4
Дефицит бюджета, % ВВП				
Лучшая группа, 1–12	9	0	1	2
Худшая группа, 13–25	2	4	4	3
Рост госдолга, % к ВВП				
Лучшая группа, 1–12	7	0	3	2
Худшая группа, 13–25	4	4	2	3
Темпы инфляции, %				
Лучшая группа, 1–12	6	2	3	1
Худшая группа, 13–25	5	2	2	4

Примечания: * Государства разделены на лучшую и худшую группы в соответствии с возрастающими отрицательными индикаторами.

** ЕС-11 — высокоразвитые страны: Великобритания, Германия, Италия, Франция, Австрия, Бельгия, Люксембург, Нидерланды, Дания, Финляндия, Швеция.

*** ЕС-4 — среднеразвитые страны еврозоны: Греция, Ирландия, Испания, Португалия.

**** ЦВЕ-вг — страны Вышеградской группы: Венгрия, Польша, Словакия и Чехия плюс Словения.

***** ЦВЕ-бб — страны балкано-балтийской группы: Болгария, Румыния, Латвия, Литва и Эстония.

Расчитано по: European Economic Forecast — 2011. Statistical Annex // The European Economy. No 6. November 2011 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eurozone_economy/2011/pdf/ee-2011-6_en.pdf).

Единственной группировкой, представленной большей частью в «лучшей» группе, оказались 11 высокоразвитых государств. Три из них — Великобритания, Дания и Швеция — в еврозону не входят. Все они в той или иной степени могли позволить себе беспрецедентную государственную помощь банковскому сектору и реальному сектору экономики. К началу 2010 г. Великобритания, Германия, Франция и Италия выделили на антикризисные меры около 300 млрд евро. Не меньшую поддержку, пропорционально размерам своей экономики, оказали Нидерланды, Бельгия, Австрия, Дания, Люксембург, Швеция и Финляндия. Они быстро среагировали на ситуацию и, подобно

крупным государствам, ввели в действие комплекс антикризисных мер, включая рекапитализацию банков и реструктуризацию банковской системы, предоставление стабилизационных кредитов, снижение процентных ставок, поддержку отдельных отраслей экономики, снижение налогов, повышение суммы гарантий и даже 100%-ное гарантии по вкладам и т.д. Во всех 11 странах финансирование антикризисных программ обеспечивалось большей частью внутренними ресурсами, хотя и они пользовались внешними заимствованиями, заметно, на 10% и более, увеличив государственные долги. Меньше всего к ним прибегали три страны — Люксембург, Нидерланды и Швеция.

В худших группах эти страны больше всего представлены по трем индикаторам — темпам инфляции, сокращению экспорта и занятости. Первым можно пренебречь, поскольку в 2009 г. инфляция в странах ЕС-11 уложилась в пределы 0–1,1%. Резкое сокращение экспорта Германии, Италии, Франции и Финляндии является оборотной стороной их активной торговой политики на внешних рынках. В их экспорте доля третьих стран составляет 35–45%, здесь-то и произошло резкое сокращение экспортных поставок вышеназванных государств. Наконец, более высокие темпы сокращения занятости, возможно, служат косвенным свидетельством ускорения технологической и структурной перестройки экономики. В целом страны группы ЕС-11, исключая Италию, относительно благополучно миновали кризис, хотя цена выхода из него оказалась очень высокой. Она включает не только огромные затраты на поддержание банковского сектора и реального сектора экономики, а также на выполнение социальных программ, но и существенное превышение количественных нормативов ЭВС — бюджетного дефицита и государственного долга.

Страны, входящие в остальные группы (см. табл. 2.1), оказались в основном в нижней части рейтинга (13–25-е места). Среди наиболее пострадавших от кризиса оказались четыре государства — Греция, Ирландия, Испания и Португалия, вступившие в ЕС в 1970-е и 1980-е гг. и вошедшие в еврозону с самого начала или через год. Это было большой и неприятной неожиданностью. Предполагалось, что за годы пребывания в ЕС они добились значительного прогресса в проведении структурных реформ, адаптации к условиям единого внутреннего рынка, усвоении интеграционного законодательства (*acquis communautaire*) и повышении качества экономической политики государства. Все они в той или иной мере продвинулись по пути экономической конвергенции. Меньше других это удалось Португалии, чей показатель ВВП на душу населения подрос в 2007 г. до 68% от уровня еврозоны (75% от уровня ЕС-27). В Греции он достиг в том же году 89% (соответствен-

но, 98%), в Испании — 97% (107%), а Ирландия совершила фантастический прыжок до 133% от уровня еврозоны, выйдя на второе место после Люксембурга. Кризис развеял иллюзии, убедительно доказав, что качественные преобразования в экономике происходят медленнее, чем сближаются показатели ВВП на душу населения, и что степень экономической конвергенции «четверки» была существенно завышена. Реальная экономика воочию продемонстрировала «лукавство» экономической статистики.

Все четыре государства крайне тяжело перенесли кризис, а Ирландия и Греция оказались на грани экономической катастрофы. Первая из них, еще недавно являвшая собой последний образец «экономического чуда» в Европе, стала жертвой длительного «перегрева» экономики и сверхлиберальной экономической политики государства, которое открыло настежь двери иностранному капиталу, обратившемуся в бегство при первых же симптомах финансового кризиса. В 2009 г. инвестиции в ирландскую экономику сократились на 28,8% (высший показатель в еврозоне), уровень безработицы вырос до 11,9%, дефицит бюджета — до 14,2%, госдолг — с 44 до 65% к ВВП.

Самая худшая ситуация среди всех стран еврозоны и Евросоюза сложилась в Греции. Она была обусловлена целым набором факторов — архаичной структурой экономики с однобокой ориентацией на развитие индустрии туризма, длительным превышением темпов роста зарплаты над ростом производительности труда и ВВП, популистской политикой правительства и низкой финансовой дисциплиной. В 2009 г., согласно первым официальным данным, дефицит бюджета составил 12,7%, но позже греческая служба статистики назвала другую цифру — 15,4%, был пересмотрен и показатель государственного долга — со 103 до 130% ВВП. Только этой скандальной ситуаций можно объяснить на редкость резкое интервью главы Евростата Вальтера Радермахера, назвавшего основными причинами кризиса в Греции слабость управленческих структур, затянувшиеся реформы, коррупцию и, не в последнюю очередь, многолетнюю фальсификацию статистических данных¹. Над Грецией повисла угроза банкротства как почти неминуемого следствия неспособности государства своевременно выплачивать проценты по внешним долгам.

На фоне Ирландии и Греции ситуация в Испании и Португалии выглядела не столь мрачно, но, при умеренном сокращении ВВП, они также вышли за пределы маастрихтских нормативов бюджетного де-

¹ *Gammel* C. Schwere Vorwürfe gegen Europas Regierungen // *Süddeutsche Zeitung*. 27.02.2010.

фицита (соответственно, 11,2% и 10,1%), а Португалия — и по государственному долгу (83% ВВП). Кроме того, они оказались в нижней части рейтинга стран ЕС по показателям сокращения инвестиций и роста безработицы (в Испании — 18,0%, наивысший показатель в еврозоне). В обеих странах также в течение длительного времени (1992–2007) систематически нарушалось оптимальное соотношение между ростом стоимости рабочей силы, с одной стороны, и ростом производительности труда и ВВП, с другой. Последний штрих в характеристике кризиса во всех четырех государствах таков: к началу 2010 г. ни одно из них не вышло из состояния рецессии, и в трех — Португалии, Греции и Ирландии — сохранялась угроза государственного дефолта.

Все, что сказано о проблемах названной четверки стран, в большой мере относится и к странам ЦВЕ. В числе стран, где кризис проявился с наибольшей силой, оказалось восемь стран ЦВЕ. Большинству из них кризис нанес огромный урон, особенно балкано-балтийской группе. На этапе финансового кризиса почти все они попали в трудное положение из-за крайней слабости банковского сектора и отсутствия внутренних ресурсов для его поддержки. На втором этапе, когда кризис перешел в сферу реального сектора экономики, негативную роль сыграли низкая конкурентоспособность этих стран на внутреннем рынке ЕС и на внешних рынках, а также практически полное прекращение притока иностранных инвестиций. Вместе с тем большой разброс индикаторов кризиса свидетельствует о том, что, кроме общих отягчающих обстоятельств, действовали также специфические национальные факторы, которые в одних странах смягчали его, а в других — усугубляли¹. Легче других перенесли кризис Польша (единственная страна, избежавшая снижения ВВП), Чехия и Словакия, хотя и в этих странах дефицит бюджета превысил нормативные 3% ВВП, выросли государственный долг и уровень безработицы.

В число стран с наибольшим сокращением ВВП вошли: Венгрия — 6,8%, Словения — 8,0, Эстония — 14,3, Литва — 14,8, Латвия — 17,7%². Все они либо большинство из них оказались в числе наихудших по таким показателям, как объем инвестиций и экспорта, уровень занятости, объем государственного долга и темпы инфляции; все превысили

¹ Обстоятельный анализ особенностей экономики стран ЦВЕ и их адаптации к условиям развития в составе ЕС, в том числе воздействия начавшегося экономического кризиса, см. в кн.: Страны Центральной и Восточной Европы — новые члены Европейского союза. М.: Наука, 2010. С. 123–127, 298–495.

² European Economic Forecast — 2011. Statistical Annex // The European Economy. No 6. November 2011 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-6_en.pdf).

трехпроцентный норматив дефицита государственного бюджета. Трем государствам — Венгрии, Румынии и Латвии, оказавшимся на грани финансового банкротства, была оказана экстренная помощь: первым двум — по 20 млрд евро, Латвии — в размере 7,5 млрд. В качестве доноров выступали МВФ, Всемирный банк и ЕБРР. Не обошлось и без политических потрясений — в отставку ушли правительства Венгрии и Латвии. В сущности, кризис показал, что первый копенгагенский критерий — создание эффективно функционирующей экономики, способной выдержать конкуренцию на внутреннем рынке ЕС, — не был полностью достигнут ни в момент вступления стран ЦВЕ в Евросоюз, ни к 2008 г. Количественные показатели экономической конвергенции оказались «лукавыми цифрами», а реальностью, проявившейся в ходе кризиса, стали далекие от завершения структурные реформы в экономике этих стран и, мягко говоря, невысокое качество экономической политики большинства правительств.

Роль высших органов Евросоюза в преодолении кризиса

По поводу собственной роли Евросоюза в период кризиса европейские эксперты и обозреватели высказывали две полярные точки зрения. По мнению одних, он доказал свою способность к слаженным действиям в критической ситуации. По мнению других, он доказал как раз обратное. Антикризисная политика ЕС действительно оставляет двоякое впечатление, но оба приведенных мнения представляются односторонними.

Прежде всего следует отметить, что руководящие органы ЕС весьма оперативно среагировали на кризис. В короткий срок были разработаны и утверждены на саммитах ЕС, состоявшихся 15–16 октября и 11–12 декабря 2008 г., план антикризисных действий еврозоны и план экономического оздоровления Евросоюза, в которых были определены согласованная стратегия и ее ключевые направления. В дальнейшем эти планы не раз корректировались и дополнялись.

Важнейшая особенность антикризисного плана с самого начала состояла в том, что он установил общие принципы и направления действий, а его реализация была возложена на правительства государств-членов, действующие автономно, исходя из конкретной ситуации и опираясь прежде всего на собственные средства. Тем самым план изначально поставил их в неравные условия, поскольку у более развитых государств-«старожилов», особенно крупных, ресурсов бы-

ло во много раз больше, чем у новых участников ЕС, и опыта было также несравненно больше. В целом начальный потолок расходов на осуществление антикризисной политики ЕС устанавливался в размере 1,5% совокупного ВВП Евросоюза, но затем был дважды поднят: в марте 2009 г. — до 3,3%, в июне — до 5% совокупного ВВП, что составляет более 600 млрд евро. Реальная цифра затрат на преодоление кризиса и его негативных экономических и социальных последствий намного выше и, по-видимому, превышает один триллион евро. Но львиная доля этих расходов пришлась на самые развитые западноевропейские страны, главным образом, на крупнейшие — Германию, Великобританию и Францию.

В целом план со всеми его коррективами предусматривал пять главных областей действий, а именно: 1) поддержку и оздоровление банковского сектора; 2) переход от антиинфляционной к стимулирующей денежно-кредитной политике; 3) селективную поддержку реального сектора экономики, особенно малого и среднего бизнеса; 4) меры социального характера с целью облегчить положение тех слоев населения, которые в наибольшей степени пострадали от кризиса; 5) активное участие в разработке и координации антикризисной политики на глобальном уровне.

Фактически роль высших органов Евросоюза проявилась главным образом в трех видах действий.

Во-первых, поскольку выполнение согласованной антикризисной стратегии было возложено на национальные власти, за Еврокомиссией (ЕК) стались функции мониторинга и оценки их действий, а также выработки рекомендаций, если эти действия были сочтены неэффективными или расходились с установками. Доклады и рекомендации ЕК не носили обязывающего характера, но они играли полезную роль в ходе регулярного обмена мнениями между министрами экономики и финансов в Совете по экономике и финансам (ЭКОФИН) и между главами государств и правительств на заседаниях Европейского совета. Это трио — Еврокомиссия, ЭКОФИН и Евросовет — и было реальным коллективным координатором антикризисной политики государств — членов ЕС.

Во-вторых, эти же органы взяли на себя миссию адаптации правил и нормативов, установленных в Пакте стабильности и роста, к условиям кризиса и задачам проводимой национальными правительствами антикризисной политики. Были временно приостановлены санкции и штрафы в случае превышения странами ЕС лимитов бюджетного дефицита и государственного долга — 3% и 60% ВВП, соответственно. К началу 2010 г. в ЕС не осталось ни одного государства, которое не на-

рушило хотя бы одного лимита; более 10 государств нарушили оба норматива. Национальным властям было также предоставлено право снижать в упрощенном порядке ставки налога на добавленную стоимость, не выходя за пределы общего для ЕС диапазона в 15–25%. Размер государственной помощи, не требующей разрешения ЕК, был поднят в пять раз — до 500 тыс. евро. Европейский центральный банк (ЕЦБ) за период с середины октября 2008 г. до середины мая 2009 г. снизил базовую ставку с 3,75 до 1%. Эти и другие решения ЕС способствовали проведению более гибкой антикризисной политики на национальном уровне.

В-третьих, ЕС оказывал финансовую помощь государствам-членам, испытывающим острую нехватку ресурсов, необходимых для спасения банковского сектора и поддержку реального сектора экономики. На первом этапе финансового кризиса, когда разрабатывалась антикризисная программа ЕС, возникли серьезные разногласия между странами ЦВЕ и группой наиболее развитых стран, составлявших ядро ЕС-15. Последним, особенно Германии, Франции, Италии и Великобритании, было брошено обвинение в эгоизме и протекционизме. В частности, выдвигалась идея учреждения на уровне Союза особой программы финансовой помощи новым государствам-членам. Однако эта идея была отвергнута и по финансовым, и по политическим мотивам, не в последнюю очередь по той причине, что она фактически закрепляла разделение ЕС на два лагеря. Размеры помощи, запрашиваемой странами ЦВЕ и некоторыми другими государствами на осуществление антикризисной политики, как правило, были значительно выше сумм, выделенных им Евросоюзом. Поэтому они неоднократно прибегали к заимствованиям у международных финансовых организаций и к продаже государственных ценных бумаг и долгов.

Тем не менее, следуя стратегии дифференцированного подхода, ЕС систематически оказывал им финансовую помощь. В марте 2009 г. Евросовет принял решение увеличить вдвое, до 50 млрд евро, объем помощи государствам-членам на выравнивание платежных балансов. В течение 2008–2009 гг. Еврокомиссия и Европейский инвестиционный банк приняли десятки решений о финансовой поддержке конкретных секторов и отраслей экономики, а также конкретных компаний стран ЦВЕ. Доля этих стран в расходах Фонда сплоченности и Структурных фондов увеличилась с 23% в 2006 г. до 52% в 2010 г. К началу 2010 г. 12 новым членам ЕС (страны ЦВЕ плюс Кипр и Мальта) было выделено из этих фондов 72,4 млрд евро¹. Общие размеры под-

¹ Available budget // EU Regional Policy. 23.04.2012 (http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/funding/index_en.cfm#3).

держки, оказанной Союзом странам ЦВЕ и другим менее развитым, несомненно, были выше, но какие-либо подсчеты автору данной статьи не встречались.

Действия, предпринятые на уровне ЕС в целом, способствовали смягчению и преодолению кризиса, и крайне скептические оценки некоторых экспертов представляются неадекватными реальному положению дел. Более того, Евросоюзу удалось как минимум сохранить докризисный уровень сплоченности государств-членов. Но к этому надо присовокупить второй важный вывод: ЕС был ограничен в своих действиях как недостатком полномочий, так и дефицитом финансовых ресурсов. Главы государств и правительств не предоставили Совету ЕС и Еврокомиссии право прямого контроля над осуществлением антикризисной политики национальными властями и принятия каких-либо директивных решений. Что касается ресурсов, то ежегодный бюджет ЕС, установленный в объеме 1% совокупного ВВП Евросоюза, равен 120 млрд евро, или почти в 7 раз меньше, чем бюджет Франции. Все попытки ЕК добиться повышения планки бюджета до 1,25–1,5% ВВП Евросоюза были категорически отвергнуты его участниками, особенно главными донорами — Германией, Францией и Великобританией. С учетом этих обстоятельств напрашивается еще один важный вывод: кризис весьма убедительно доказал, что системообразующим элементом интеграционного союза остаются суверенные государства, которые пекутся прежде всего о собственных интересах. Это особенно относится к крупнейшим из них, так как именно они определяют пределы перераспределения функций и полномочий в пользу наднациональных институтов.

Уроки и последствия финансово-экономического кризиса и антикризисная политика ЕС в 2008–2009 гг.

Что касается фактических итогов, то они выглядят следующим образом.

- Страны ЕС миновали острую фазу финансового кризиса. Были приняты экстренные меры с целью санации банковской системы и восстановления ее кредитоспособности.
- Закончился экономический спад. В четвертом квартале 2009 г. динамика ВВП вышла на нулевую отметку, а в первом квартале 2010 г. ВВП вырос на 0,3% в еврозоне и 0,4% в ЕС-27, хотя в пяти странах спад продолжался: от -0,1% в Словении на 4,0% в Литве. Уровень безработицы стабилизировался; впервые за год в ЕС произошло не сокраще-

ние, а увеличение объема взаимной торговли. В целом на 2010 г. прогнозировалось увеличение ВВП на 2,2% и в еврозоне, и в Евросоюзе.

- За все это странам ЕС пришлось уплатить колоссальными вливаниями в финансовый сектор, реальную экономику и дополнительные социальные программы. 22 государства, в том числе 12 участников еврозоны, превысили верхнюю планку бюджетного дефицита, равную 3%, установленную Пактом стабильности и роста. В 2009 г. средний уровень дефицита в еврозоне составил 6,4%, в ЕС-27 — 6,9%. 12 государств, включая 10 участников еврозоны, превысили норматив государственного долга — 60% ВВП. Уровень госдолга в целом по еврозоне достиг 80%, в ЕС-27 — 74,7%. Общий размер госдолга 27 стран ЕС вырос с 7,3 трлн евро в 2007 г. до 9 трлн в 2009 г., т.е. более чем на четверть.

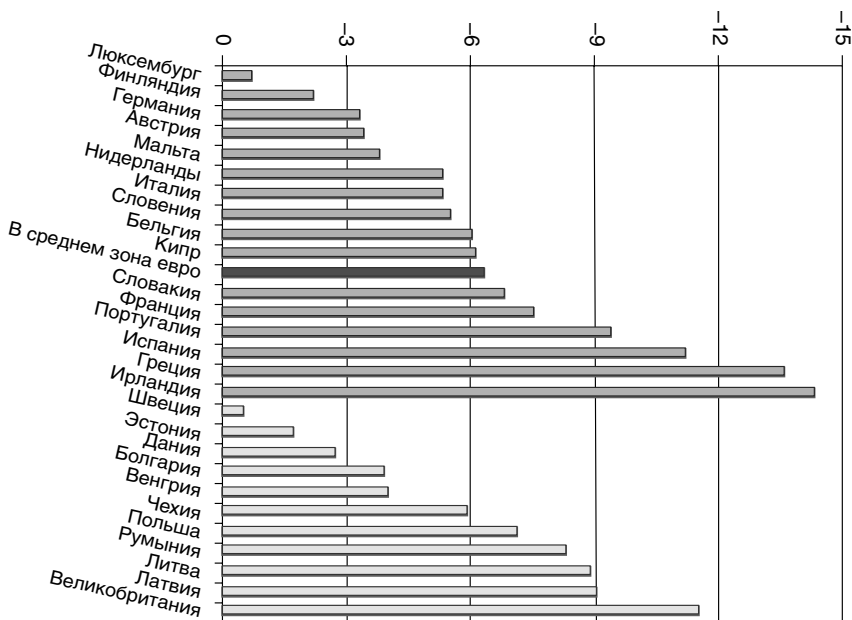


Рис. 2.1. Дефицит госбюджета в странах ЕС в 2009 г. (% ВВП)

Источник: Кризис в зоне евро: причины и последствия // Российская газета. 6 июля 2010 г.

Уроки, преподанные кризисом стратегам европейской интеграции, были в основном неприятными, отчасти неожиданными, но, несомненно, полезными. Экономический разрыв между группой высокоразвитых государств-членов и остальными участниками Евросоюза оказался более существенным, а прогресс в реальной экономической конвергенции менее значительным, чем предполагалось накануне кризиса.

Кризис показал, что прямой зависимости между его глубиной и уровнем экономического развития стран ЕС не существует. Польша, единственно избежавшая экономического спада в 2009 г., оказалась в верхней группе и по большинству других индикаторов кризиса, тогда как в Великобритании и Италии глубина экономического спада превысила средние показатели по еврозоне и ЕС-27. В числе худших они оказались и по некоторым другим параметрам, первая — особенно по дефициту госбюджета, вторая — по величине госдолга. Разная глубина кризиса в каждой конкретной стране была обусловлена набором специфических факторов, среди которых важную, если не решающую, роль играла экономическая и социальная политика национальных правительств, причем проводимая не столько во время кризиса, сколько до него. Именно так обстояло дело в Италии, где правительство Сильвио Берлускони в течение многих лет проводило популистскую социальную политику при явном пренебрежении к бюджетной дисциплине. В Венгрии, как и в Ирландии, длительное время проводилась сверхлиберальная политика привлечения иностранного капитала, и его отток, вызванный кризисом, сыграл важнейшую роль в спаде промышленного производства и ВВП.

Кризис не принес никаких очевидных свидетельств того, что участие в еврозоне смягчило его остроту. Преимущества участия оказались незначительными в сравнении с другими воздействовавшими факторами, прежде всего общим состоянием национальных хозяйств и качеством национальной финансово-экономической политики.

Самым неожиданным и неприятным сюрпризом для политических «верхов» Евросоюза были масштабы кризиса в четырех государствах — членах еврозоны, таких как Греция, Ирландия, Испания и Португалия, вступивших в ЕС в 1970-е и 1980-е гг., а в еврозону либо с самого начала, либо (Греция) через два года. Первая причина такого поворота событий лежит, как говорится, на поверхности — «нездоровая», по определению экспертов Еврокомиссии, экономическая политика правительств. Это проявлялось в отставании структурных реформ, популистских социальных программах, нерегулируемом росте заработной платы и низкой бюджетной дисциплине. В целом за период 1992–2007 гг. среднегодовой

температура роста стоимости рабочей силы на единицу продукции превышал темп роста производительности труда: в Испании — в 4,1 раза, в Греции — в 3,4 раза, в Португалии — в 1,7 раза¹. Страны жили не по средствам, а дефицитные бюджеты покрывались внешними заимствованиями. В Греции и Португалии рост государственного долга начался еще в 1990-е гг. и продолжался в докризисный период первого десятилетия XXI в. Вторая причина коренилась в самом факте вступления в еврозону. Накануне их перехода от национальных валют к евро громче всего звучали голоса тех, кто приветствовал этот шаг и расписывал его положительные последствия. Между тем они были неоднозначны. Вся четверка значительно отставала от основной группы участников еврозоны в производительности труда, производстве и экспорте высокотехнологичной продукции и в конце концов в конкурентоспособности. Греция, Испания и Португалия имели устойчивое отрицательное сальдо в торговле внутри еврозоны. Постоянную утечку валюты приходилось возмещать внешними заимствованиями, и эта была еще одна причина роста задолженности, в том числе государственной. Как отметил российский экономист А.И. Бажан, «использование единой валюты и проведение единой денежно-кредитной политики упразднили саму возможность использования каких-либо инструментов защиты, в том числе и манипулирования курсами валюты и процентными ставками, для создания более благоприятных конкурентных условий отечественному бизнесу»². Если к тому же учесть диспаритет цен, общий уровень которых в этих странах был заметно ниже, чем в целом по еврозоне, евро влияло на национальную экономику примерно так же, как влияла бы национальная валюта с завышенным валютным курсом, т.е. снижала внутреннюю и внешнюю конкурентоспособность своих производителей, особенно в еврозоне. Особняком в этой группе стран — участниц еврозоны стоит Ирландия, которая в 1990-х и первой половине 2000-х гг. являла собой последний образец «экономического чуда» в Европе. Однако кризис выявил крайнюю слабость ее банковской системы, оказавшейся на грани банкротства. Чтобы спасти ее, правительство прибегло к чрезвычайным займам, более чем на треть увеличившим государственный долг страны.

Поскольку экономическая взаимозависимость внутри валютного союза на порядок выше, чем в Едином внутреннем рынке, внутренняя

¹ Рассчитано по: European Economic Forecast — 2011. Statistical Annex // The European Economy. No 6. November 2011 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-6_en.pdf).

² Бажан А.И. Двойной долговой кризис в еврозоне // Долговой кризис в ЕС и перспективы евро. Доклады Института Европы. № 276. М.: Изд-во «Русский сувенир», 2012. С. 29.

неоднородность ЭВС и ошибки экономической политики в одной, а тем более в нескольких странах-участницах не могли не сказаться на состоянии всей еврозоны. В результате быстрого роста внешней задолженности государства «четверки» оказались под угрозой дефолта, а единая валюта и все остальные участники еврозоны стали заложниками проштрафившихся стран. Еврозона, которая должна была служить фундаментом экономической стабильности Евросоюза, оказалась его слабым звеном.

Такая возможность была заложена в еврозону изначально. В одной из своих статей О.В. Бугорина напомнила о теории оптимальной валютной зоны, разработанной в середине прошлого века виднейшими западными экономистами. Согласно этой теории, «введение единой валюты желательно, если потеря возможности менять курс национальной валюты не ведет к тому, что стране становится гораздо сложнее и дороже приспособлять свою экономику к непредвиденным внешним воздействиям и другим явлениям, нарушающим экономическое равновесие». Чтобы опасность возникновения асимметричных шоков, возникающая при установлении фиксированных курсов между несколькими странами, была минимальной, «участники валютного союза должны иметь экономические системы, максимально схожие по своей структуре и качеству»¹. Авторам и исполнителям проекта создания Экономического и валютного союза (ЭВС) была хорошо известна эта теория, но они, принимая решение о приеме в его состав четырех менее развитых стран, руководствовались в первую очередь политическими мотивами. К тому же решение принималось в обстановке эйфории, порожденной предыдущими успехами европейской интеграции. Оно оказалось миной замедленного действия, взорвавшейся в условиях наступившего кризиса. Высшим институтам ЕС предстояло стать министерством чрезвычайной ситуации, призванным спасти еврозону, а с ней и весь интеграционный союз.

Стратегия преодоления последствий кризиса, финансовой и экономической стабилизации

Официально задача перехода от политики антициклического регулирования к политике финансовой и экономической стабилизации была поставлена на сессии Европейского совета, состоявшейся 10–11 декабря 2009 г. В его Заключениях и в ряде последующих документов Евро-

¹ Бугорина О.В. Кризис в зоне евро. Конец благосостояния для всех? // Долговой кризис в ЕС и перспективы евро. Доклады Института Европы. № 276. С. 12–13.

совета и Еврокомиссии были выделены три главных направления стратегии преодоления последствий кризиса, а именно:

— экстренная финансовая помощь странам, оказавшимся под угрозой дефолта;

— финансовая стабилизация во всех странах ЕС;

— жесткая координация экономической политики государств-членов с целью повышения управляемости экономическим развитием еврозоны и всего Союза.

«Спасение утопающих»

В 2009 г. дефолт угрожал шести государствам-членам: Греции, Ирландии, Португалии, Венгрии, Латвии и Румынии. Последним трем государствам была оказана экстренная помощь совместными усилиями МВФ, Всемирного банка и ЕБРР: Латвии в размере 7,5 млрд евро, Венгрии и Румынии — по 20 млрд. Средства выделялись в виде долгосрочных кредитов по льготным процентам. Но главной проблемой были долги первых трех государств, участников еврозоны. Катастрофическое состояние их финансов поставило под угрозу евро и ЭВС в целом¹. В особенно тяжелом положении оказалась Греция, из общей суммы долгов в 300 млрд евро ей предстояло выплатить в 2010 г. 57 млрд. Именно Грецию имела в виду канцлер Германии Ангела Меркель, предложившая в марте 2010 г. «принять норму, которая в качестве крайней меры предусматривает возможность исключить из зоны евро ту страну, которая снова и снова не выполняет взятых обязательств»². И все же из двух «зол» — исключить ее или оказать ей беспрецедентную помощь — «верхи» ЕС избрали второе, прежде всего по политическим мотивам, в том числе опасаясь, что исключение Греции вызовет эффект «домино».

В мае 2010 г. саммит ЕС принял решение о создании Европейского инструмента финансовой стабильности (ЕИФС) и Европейского механизма финансовой стабилизации (ЕМФС), фонды которых составляли, соответственно, 440 млрд и 60 млрд евро. Оба имели одну и ту же цель — предохранить финансовую стабильность в Европе, оказав финансовую помощь государствам-участникам еврозоны, испытывающим финансовые трудности. Но действовали они по-разному: ЕИФС — под управле-

¹ Детальную характеристику ситуации в еврозоне см. в статье «Кризис в зоне евро: причины и последствия», в которой изложены результаты дискуссии экспертов, организованной Центром ситуационного анализа Института мировой экономики и международных отношений РАН // Российская газета. 6 июля 2010 г.

² Германия предлагает исключить не выполняющих финансовые обязательства страны из зоны евро, 18.03.2010 (<http://www.vsesmi.ru/news/3923670/>).

нием совета министров экономики и финансов еврозоны (ЭКОФИН) и ЕЦБ, ЕМФС — под управлением Еврокомиссии. Помощь оказывалась при условии, что претендующие на нее государства представили программы жесткой экономии с целью уменьшения дефицита госбюджета до 3% ВВП в 2013–2014 гг., получившие одобрение высших институтов ЕС, а также согласие остальных участников еврозоны на выделение средств странам-просителям. Со своей стороны, МВФ выделил на эти же цели еще 250 млрд евро.

Первым реципиентом помощи стала Греция. В том же мае, после долгих переговоров с участием ее правительства, Еврокомиссии, ЕЦБ и МВФ было принято решение выделить ей 110 млрд евро сроком на три года, из них 30 млрд в первый год. В греческой программе финансовой стабилизации на 2010–2013 гг. предусматривалось повысить некоторые налоги, заморозить зарплаты и пенсии в госсекторе, поднять минимальный пенсионный возраст до 60 лет, провести масштабную приватизацию госсобственности. Это должно было привести к снижению бюджетного дефицита до 8,7% в 2010 г. и 3% в 2012 г. Население ответило на программу массовыми забастовками и демонстрациями по всей стране.

Поскольку правительство не укладывалось в этот график, 21 июля 2011 г. на саммите еврозоны с участием институтов ЕС было решено смягчить условия кредитования Греции. Сроки кредитов были увеличены с 7,5 лет до 15–30 с 10-летним льготным периодом, а ставки по кредитам снижены до 3,5% в год. Но это не спасло положение. Осенью начались и лишь в марте 2012 г. завершились переговоры о выделении Греции второго пакета помощи в размере 130 млрд евро. Этому предшествовал правительственный кризис в стране. Предложенная премьер-министром Георгиосом Папандреу новая программа жесточайшей экономии была одобрена парламентом; но самому премьер-министру, потребовавшему вынести на ее референдум, что предвещало ее неминуемый провал и было категорически неприемлемо для руководства ЕС, пришлось уйти в отставку. Созданное коалиционное правительство, которое возглавил Лукас Пападимос, от референдума отказалось и подписало долгожданное соглашение. Его новизна заключалась в том, что к участию в решении долговых проблем страны был привлечен в отступление от общего правила частный сектор, поскольку «Греция требует исключительного и уникального подхода»¹. Практически это участие выразилось в том, что всем частным

¹ Council of the European Union. Statement by the Heads of State or Government of the Euro area and EU institutions. Brussels, 21 July 2011 (http://www.investmenteurope.net/digital_assets/3248/Summit_Council_document.pdf).

физическим и юридическим лицам, имевшим на руках государственные облигации, было предложено обменять их на новые облигации по половинной стоимости. Формально добровольно, а фактически принудительно, поскольку рыночная цена старых облигаций в дальнейшем продолжала бы падать, стремясь к нулю. По сути, это была реструктуризация госдолга, которая уменьшила его величину примерно на 100 млрд евро.

Осенью 2010 г. правительство Ирландии объявило, что из-за расходов на спасение двух крупнейших коммерческих банков страны дефицит госбюджета составит 32% вместо намеченных 11%, и в ноябре обратилось в ЕС с просьбой об экстренной финансовой помощи. В декабре было принято решение: общая сумма помощи со стороны европейских фондов и МВФ составила 85 млрд евро. Представленная ирландским правительством программа стабилизации предусматривала введение режима жесткой экономии, проведение ряда реформ и снижение дефицита госбюджета до 3% к 2015 г.

Португальской заявке на помощь предшествовали драматические события в стране. В начале марта 2011 г. правительство представило парламенту четвертый пакет мер в рамках программы стабилизации. В дополнение к проведенному в январе снижению зарплаты госслужащих, замораживанию пенсий и повышению НДС намечалось сократить выплаты по безработице, приостановить индексацию пенсий, повысить налоги и транспортные тарифы. Проект был отвергнут парламентом, и правительство пало. Новый кабинет министров обратился за финансовой помощью, и в мае Португалии был предоставлен кредит в размере 78 млрд евро (две трети из фондов ЕС, треть — из МВФ) в обмен на трехлетнюю программу жесткой экономии с обязательством сократить дефицит госбюджета до 5,9% в 2011 г., 4,5% в 2012 г. и 3% — в 2013 г.

Помимо этих трех государств, в течение 2010–2011 гг. неоднократно угроза дефолта возникала еще в двух странах еврозоны — Испании и Италии, но они обошлись своими силами, мобилизовав внутренние средства и прибегнув к внешним заимствованиям на приемлемых для них условиях.

В целом благодаря созданным механизмам экстренной помощи странам — участникам валютного союза удалось избежать худшего, обошлось без дефолтов и без сокращения его состава. В сложившейся конкретной ситуации это было несомненным успехом. Однако ни в сокращении государственного долга, которое должно была начаться в 2011 г., ни в обеспечении финансовой стабильности еврозоны ЕС не продвинулся ни на шаг, о чем свидетельствуют приводимые ниже данные.

Таблица 2.2

**Государственный долг в «критических» странах ЕС
(2009–2013, в % к ВВП)**

Страны	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012* г.	2013* г.
Греция	129,3	144,9	162,8	198,3	198,5
Ирландия	65,2	94,9	108,1	117,5	121,1
Испания	53,8	61	69,6	73,8	78
Италия	115,5	118,4	120,5	120,5	118,7
Португалия	83	93,3	101,6	111	112,1
<i>Еврозона</i>	79,8	85,6	88	90,4	90,9
<i>Евросоюз</i>	74,7	80,3	82,5	84,9	84,9

Примечание: * Прогноз.

Источник: European Economic Forecast — 2011. Statistical Annex // The European Economy. No 6. November 2011 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-6_en.pdf).

Во-первых, за 2009–2011 гг. отношение госдолга к ВВП возросло во всех пяти странах и, по прогнозам, в 2013 г. в трех из них оно вновь увеличится. Угроза дефолтов сохранилась. Рост госдолга отмечен также в целом по еврозоне и ЕС-27. По оценкам экспертов и официальных лиц в Еврокомиссии, высказанным еще в марте 2010 г., для возвращения к докризисному уровню госдолга государствам — членам ЕС потребуется не менее 15 лет. Поэтому вскоре в высших институтах ЕС началось обсуждение вопроса о совершенствовании механизма обеспечения финансовой стабильности еврозоны и об увеличении его ресурсов. Итогом долгих дискуссий стало подписание Договора о создании постоянно действующего Европейского механизма стабильности (ЕМС), который начнет функционировать с июля 2012 г., сначала вместе с ЕИФС, а после завершения срока его действия в июле 2013 г. — в качестве единственного фонда поддержки нуждающихся в ней участников еврозоны. Договор подписывался дважды — в июле 2011 г. и в окончательном варианте — 2 февраля 2012 г.¹ Поскольку со-

¹ European Stability Mechanism (http://en.wikipedia.org/wiki/European_Stability_Mechanism).

здание ЕМС требует соответствующего дополнения к Лиссабонскому договору о функционировании ЕС, новый договор должен быть ратифицирован всеми государствами-членами. В нем предусмотрено, что ратифицируют его парламенты (и никаких референдумов!), а вступит он в силу, как только его ратифицируют 14 государств. Эту процедуру планируется завершить ускоренными темпами — к июлю 2012 г.

Камнем преткновения в дискуссии был вопрос о размерах увеличения ресурсов фонда. Спор между «минималистами» (группа чистых доноров бюджета ЕС во главе с Германией) и «максималистами», которых активно поддерживала Еврокомиссия, закончился компромиссом: совместный фонд ЕМС и ЕИФС увеличивается до 700 млрд евро, а общий фонд с учетом кредитов третьего фонда, ЕФСФ, выделенных Ирландии и Португалии, и двусторонних кредитов, о которых договорилась Греция, составляет 800 млрд¹.

Во-вторых, государствам, избежавшим дефолта, пришлось согласиться на продиктованное руководством ЕС и еврозоны принятие программ жесткой экономии, реализация которых, среди прочего, угнетающе подействовала на реальный сектор экономики. В Греции ВВП снижался в 2010–2011 гг., в Ирландии и Испании — в 2010 г., в Португалии — в 2011 г., а в целом за два года эти страны, а также Италия продемонстрировали наихудшие показатели динамики ВВП в еврозоне. Тем не менее ни одна из них не вернулась к установленному нормативу (3% ВВП) дефицита госбюджета. Следовательно, режим жесткой экономии будет действовать и дальше. Согласно прогнозам, в 2012–2013 гг. эти страны ждет либо дальнейший спад, либо крайне вялый рост в пределах 0,7–1,4% ВВП.

В-третьих, во всех пяти странах главной жертвой государственной политики стало население, отвечающее на нее непрерывными массовыми протестами. Резко возросла социальная напряженность. Все пять стран прошли в 2011 г. через политические кризисы, завершившиеся досрочными парламентскими выборами, победой бывших оппозиционных партий, которые либо сформировали правительства с новыми премьер-министрами (Португалия, Ирландия, Испания), либо создали новые коалиционные правительства опять-таки с новыми премьерами. Не надо быть пророком, чтобы прогнозировать новые политические коллизии в этих странах.

¹ Bulletin Quotidien Europe. No 10586. 02.04.2012.

Финансовая стабилизация и управление экономикой

Если функции ЕМС можно сравнить с министерством по чрезвычайным ситуациям, то для решения стратегических задач восстановления финансовой стабильности, преодоления асимметрии между финансовой и экономической политикой в еврозоне и общего повышения качества управления экономикой в ЕС требовались иные методы и механизмы. Действия, необходимые для решения обеих задач, предпринимались одновременно и комплексно.

Возвращение к нормативам Пакта стабильности и роста и восстановление финансовой стабильности были объявлены главными среднесрочными приоритетами институтов и государств — членов ЕС в конце 2009 г. Основным инструментом решения этой задачи стали национальные программы стабилизации (для стран еврозоны) или конвергенции (для остальных участников ЕС), рассчитанные на 2011–2014 гг. Все они предусматривали переход к рестриктивной и жесткой в исполнении бюджетной политике, направленной на постепенное снижение бюджетного дефицита до 3% в течение трех-четырёх лет. При всех различиях, обусловленных национальной спецификой, они были идентичны в главном направлении действий — сокращении государственных расходов, включая такие меры, как замораживание зарплаты в государственном секторе и сокращение занятости в нем, повышение возраста выхода на пенсию и отмена индексации пенсий, отмена или сокращение некоторых социальных программ и т.д. В большинстве программ предусматривалось повышение налогов и их собираемости.

Одновременно был взят курс на усиление контроля институтов ЕС над бюджетной политикой национальных правительств и содействие их конвергенции. В ноябре-декабре 2009 г. Еврокомиссия уведомила правительства 20 стран, нарушивших бюджетный норматив, что она проведет мониторинг упомянутых программ с целью определить, насколько они обеспечивают выполнение взятых обязательств. В их числе оказались все крупнейшие государства¹. Мониторинг был проведен в марте 2010 г. и охватил 24 страны, исключая Грецию, Португалию и Кипр, запоздавших с представлением своих программ. Излагая итоги проверки, член Еврокомиссии Олли Рен заявил от ее имени, что для многих программ характерны два недостатка — слишком оптимистиче-

¹ За пределы 3-процентного дефицита не вышли только семь стран: Дания, Финляндия, Швеция, Люксембург, Болгария, Кипр и Эстония.

ские макроэкономические ожидания и недостаточная детализация консолидирующих бюджет мероприятий¹.

Крупным шагом по пути дальнейшего усиления контрольных функций и повышения координирующей роли институтов ЕС стало достигнутое в начале сентября соглашение между Европарламентом и Советом ЭКОФИН о реформе системы финансового надзора. Было решено создать и ввести в действие с 1 января 2011 г. Европейский совет по системным рискам, обеспечивающий общий надзор над состоянием финансовой системы, и три специализированных надзорных органа — в банковском секторе, страховании и на рынке ценных бумаг.

Одновременно с этим Совет ЭКОФИН принял решение учредить и ввести в действие с начала 2011 г. еще один инструмент, призванный способствовать координации бюджетной политики и укреплению бюджетной дисциплины, — так называемый Европейский семестр². Его специфика состоит в том, что институты ЕС начинают осуществление надзорных функций еще на стадии подготовки национальных бюджетов на очередной год и, соответственно, годовых планов и графиков осуществления ранее принятых программ стабилизации/конвергенции государств-членов. Оценки итогов первого Европейского семестра (январь-июнь 2011 г.) были неоднозначными. Июньский саммит ЕС оценил их позитивно, однако некоторые независимые эксперты отметили, что национальные власти приняли новую инициативу неохотно, а самому Семестру не хватает легитимности и прозрачности.

Летом и осенью 2010 г. резко возросла приутихшая было в течение ряда лет активность франко-германского тандема. Канцлер Ангела Меркель и президент Николя Саркози выдвинули идею преобразования Евросовета в экономическое правительство ЕС. Она не получила достаточной поддержки, и в их октябрьском совместном заявлении говорилось уже не о правительстве (*government*), а об усилении управления (*governance*) экономикой Евросоюза. В целом тандем двух государств, несомненно, сыграл роль катализатора в разработке новой системы координации экономической политики в еврозоне, бюджетной и экономической политики в Евросоюзе и усилении контроля его институтов над их исполнением государствами-членами. Эта работа была завершена и юридически оформлена в ряде важных документов, принятых в течение 2011 г. и в начале 2012 г.

¹ Bulletin Quotidien Europe. No 10100. 18.03.2010; No 10105. 25.03.2010.

² The Council of the European Union. Press release. 3030th Council meeting. Economic and Financial Affairs. — 13161/10, PRESSE 229 PR CO 14. — Brussels, 7 September 2010 (http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/116306.pdf).

Наиболее важные из них — Евро-Плюс-Пакт, пакет законодательных актов, устанавливающих более жесткие правила и процедуры в сферах бюджетной и макроэкономической политики, и договор о бюджете. Первым «прорывом» в движении к решению поставленной задачи стало заседание Евросовета 24–25 марта 2011 г., одоббившее два из названных выше документов¹. Евро-Плюс-Пакт был принят как документ-«наследник» так и не реализованного до конца Пакта стабильности и роста. Взяв из него и уточнив стратегические цели ЕС, сохранив два его базовых норматива — дефицит бюджета не свыше 3% ВВП и госдолг не более 60% ВВП, новый документ заново определил главные сферы действий и задачи государств-членов, направленные на достижение этих целей, оставив на их ответственность выбор специфических мер и методов политики. В число мер, способствующих снижению дефицита, были включены более жесткий подход к индексации зарплаты и ее снижение в госсекторе, повышение пенсионного возраста и т.д. Евро-Плюс-Пакт был рассчитан на его подписание всеми участниками ЕС, но поставили свою подпись 17 участников еврозоны и шесть не входящих в нее государств — Болгария, Дания, Латвия, Литва, Польша и Румыния. Воздержались Великобритания, Венгрия, Чехия и Швеция. Всем участникам было предложено внести изменения и дополнения в их программы стабилизации/конвергенции и представить к июню списки конкретных мер. К назначенному сроку правительства представили более 100 запланированных мероприятий.

На этом же саммите был одобрен пакет шести законодательных актов, устанавливавших правила надзора над бюджетной и экономической политикой государств-членов, требования к их бюджетным планам, меры противодействия сверхнормативным дефицитам бюджета и макроэкономическим дисбалансам. Однако вскоре выяснилось, что документы устраивают не всех, и окончательно их пакет был одобрен на сессиях совета ЭКОФИН и Евросовета в октябре 2011 г.

Наиболее трудным и долгим был путь к подписанию договора о бюджете, что, в частности, проявилось и в смене его рабочих названий. В ходе его разработки он именовался финансовым соглашением, в конечном варианте — Договором о стабильности, координации и управлении в Экономическом и валютном союзе. В предварительном порядке он был одобрен на сессии Евросовета в декабре 2011 г., а подписывался его участниками дважды — 30 января и 2 марта 2012 г. Эта акция была самым значительным продвижением в создании системы экономиче-

¹ European Council, Conclusions 24/25 March 2011. — EUCO 10/11. — Brussels 25 March 2011 // Europe/Documents. No 2550. Supplement. No 10345. 26.03.11.

ского управления в еврозоне и отчасти в Евросоюзе, так как договор подписали 25 из 27 его государств-членов, за исключением Великобритании и Чехии.

Согласно статье 1, договор заключен с целью «укрепить экономическую опору Экономического и валютного союза путем принятия набора правил, призванных укрепить бюджетную дисциплину, усилить координацию экономической политики и улучшить управление в еврозоне»¹. Подписавшие его государства обязались исходить в своей финансовой политике из следующих нормативов:

- бюджеты должны быть сбалансированными или профицитными; допустимый уровень структурного дефицита бюджета (без учета внешних факторов, например, погашения госдолга или ухудшения мировой экономической конъюнктуры) не должен превышать 0,5% ВВП;

- уровень госдолга должен быть снижен до 60% ВВП, ежегодно не менее чем на 5% от его текущего размера, пока он не вернется к норме;

- в странах, госдолг которых существенно ниже 60%, структурный дефицит бюджета может составлять до 1% ВВП;

- верхний порог общего бюджетного дефицита не должен превышать 3% ВВП;

- данные нормативы должны быть положены в основу среднесрочной финансовой политики государств-участников и найти отражение в национальных программах реформ и программах стабилизации/конвергенции.

Германия предложила включить эти обязательства в виде «золотых правил» в национальные конституции, но осталась в явном меньшинстве, и в тексте договора содержится лишь рекомендация внести в национальные законодательства положения о постоянном и обязывающем характере указанных нормативов.

В части, касающейся контроля и мер, предпринимаемых в случае нарушения государством взятых обязательств, договор предусматривает:

- право Евросвета и Еврокомиссии проводить мониторинг и давать оценку хода выполнения национальных программ реформ и стабилизации/конвергенции, а также проектов бюджетов государств с избыточным дефицитом;

- функции контроля, которой наделяется также Европейский суд, действующий либо по собственному усмотрению, либо в случае заяв-

¹ Treaty on stability, coordination and governance in the Economic and monetary union (http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf).

ленных претензий к государству-нарушителю со стороны других государств;

— в случае отклонения государства-члена от среднесрочных целей, автоматическое действие «механизма коррекции», суть которого состоит в том, что «нарушитель» обязан принять конкретные корректирующие меры в течение конкретного срока;

— если Европейский суд находит обоснованными претензии государств-участников к «нарушителю», который с ними не согласен, то он (Суд) может наложить на последнего штраф в размере до 0,1% ВВП, если против этого не возражает квалифицированное большинство; страна-член еврозоны вносит штраф в ЕМС, остальные страны — в бюджет Евросоюза.

В части, касающейся координации и конвергенции экономической политики в Евросоюзе, а также экономического управления в еврозоне, очень мало нового по сравнению с положениями документа Евро-Плюс-Пакт и пакета законодательных документов, принятого в марте 2011 г.

Во-первых, все крупные реформы в сфере экономической политики, планируемые участниками договора, впредь будут обсуждаться заранее и, по возможности, при этом будут координироваться свои планы и действия.

Во-вторых, как минимум, дважды в год будут происходить неформальные встречи — евросаммиты — с участием председателя Еврокомиссии и приглашенного президента ЕЦБ для обсуждения проблем единой валюты, конвергенции и управления в еврозоне и т.д. По меньшей мере один раз в год в них примут участие руководители стран, не входящих в еврозону, для обсуждения вопросов, затрагивающих Евросоюз в целом и всех его участников.

Оценивая договор в целом, прежде всего надо отметить, что он продолжил тенденцию, проявившуюся в Евро-Плюс-Пакт, — стремление связать воедино специфические проблемы еврозоны и общие проблемы Евросоюза. Это объективная потребность, усиленная тем, что процесс объединения всех 27 стран или их подавляющего большинства в ЭВС рискует затянуться до конца нынешнего десятилетия и даже выйти за его пределы. Значит, необходимо искать иные формы сцепления задач еврозоны и всего Союза. К тому же действовал и субъективный фактор — явное недовольство малых стран, особенно недавно вступивших, распределением ролей при подготовке новых решений и чрезмерной концентрацией внимания на проблемах еврозоны. В сентябре 2011 г. министры иностранных дел Польши, Чехии, Болгарии, Венгрии, Латвии, Литвы и Румынии, обсудив сложившуюся ситуацию, заявили, что

их страны оказались фактически отрезанными от разработки реформ, и поскольку их принятие может изменить условия, на которых они вступили в ЕС, возможно, придется провести новые референдумы о членстве в этой организации. Этот демарш попахивал шантажом, но сигнал был учтен.

Тем не менее баланс интересов в договоре был смещен в пользу еврозоны. В нем появилось название нового института — Евросаммита. Слово «неформальный», как и участие этих стран в одном из ежегодных мини-саммитов, не должно никого вводить в заблуждение. Это цена за подписи всех стран ЦВЕ (кроме Чехии), не входящих в еврозону. Нельзя не заметить и того, что договор вступит в силу после того, как его ратифицируют 12 стран — участниц еврозоны. Это значит, что он начнет действовать и в том случае, если его не ратифицирует ни один «неблагополучный» участник еврозоны — Греция, Исландия, Испания, Италия и Португалия. И все же, несмотря на эти и другие «но», подписание договора о бюджете является крупнейшим шагом вперед в укреплении финансовой дисциплины, координации и конвергенции экономической политики и улучшении экономического управления в еврозоне, а также в меньшей степени, в Евросоюзе.

Все это время руководство ЕС принимало решения в условиях повышенной нестабильности на мировом финансовом рынке, крайне неблагоприятной для евро. Мировые рейтинговые агентства несколько раз снижали кредитные рейтинги стран еврозоны, не только более всего затронутых финансовым кризисом, но и ряда ведущих ее участников, повышая стоимость новых заимствований и общую сумму государственных долгов. Реально противостоял этой тенденции, прежде всего и главным образом, Европейский центральный банк. Его действия выразились в трех формах — рефинансировании банков стран еврозоны на очень льготных условиях, резком снижении основной ставки рефинансирования до исторического минимума в 1% и неоднократной скупке облигаций и других государственных ценных бумаг, выпущенных в этих странах. Указанные акции сыграли важнейшую роль в поддержании дееспособности банковского сектора и курса единой валюты в еврозоне¹.

Оценивать результативность действий, предпринятых руководством ЕС, пока преждевременно. Некоторые новые правила и механизмы начали действовать в 2010–2011 гг., но наиболее важные из них заработают в ближайшие год-полтора. Первую оценку их эффективности мож-

¹ Подробнее см статью: *Буторина О.В.* Экономический и валютный союз. Октябрь 2011 — март 2012 // Европейский союз: факты и комментарии. 2012. № 67.

но будет дать не ранее начала 2015 г. Пока же экспертизе поддаются лишь фактическое состояние финансово-экономической сферы и ее ключевые проблемы по состоянию на середину 2012 г.

- Тенденция к снижению дефицита бюджетов проявилась весьма отчетливо. В еврозоне он снизился с $-6,4\%$ ВВП в 2009 г. до $-4,1\%$ в 2011 г. Прогноз на 2013 г. — $-3,0\%$. Соответствующие показатели в ЕС-27: $-6,9\%$, $-4,7\%$ и $-3,2\%$. Но число стран с дефицитом выше 3% уменьшается очень медленно: в 2009 г. их было 22 из 27, в 2011 г. — 20, прогноз на 2013 г. — 16. Свидетельством эффективности бюджетного договора будет новый прогноз, пересмотренный в сторону сокращения числа стран со сверхнормативным дефицитом бюджета.

- Уровень госдолга, напротив, продолжает расти: в еврозоне с $79,8\%$ ВВП в 2009 г. до 88% в 2011 г. и, по прогнозу, до $90,9\%$ в 2013 г.; в Евросоюзе с $74,7\%$ в 2009 г. до $82,5\%$ в 2011 г. и $84,9\%$ в 2013 г. Но проявилась тенденция к замедлению и даже приостановке роста госдолга. Согласно прогнозу, в 2013 г. он останется неизменным в 18-ти государствах Евросоюза.

- В отличие от классических циклических кризисов XX в., на этот раз он сменился не динамичным экономическим подъемом, а вялой и неустойчивой конъюнктурой. Начальные прогнозы пришлось пересмотреть в сторону снижения. В 2010 г. ВВП стран еврозоны вырос на $1,9\%$, а Евросоюза — на $2,0\%$; в 2010 г. — соответственно, на $1,5\%$ и $1,6\%$. Удовлетворительные темпы роста (более 3%) продемонстрировали только шесть стран — Германия, Словакия, Финляндия и Эстония в еврозоне, а также Швеция и Польша. Многие эксперты еще два года назад предупреждали об угрозе новой рецессии в Европе, обусловленной вялым внутренним спросом на потребительские и инвестиционные товары, возросшей конкуренцией на внутренних и внешних рынках со стороны динамично развивающихся стран, особенно азиатских, и — последним в ряду, но наиболее чувствительным фактором — вступившей в действие жесткой рестриктивной политикой. Большинство стран ЕС оказались в «дефляционной долговой ловушке», суть которой состоит в том, что им необходимо совместить несовместимое — государственное стимулирование экономического роста, без чего невозможны ни решение социальных проблем, ни реальная конвергенция, с выполнением нормативов бюджетного дефицита и госдолга. А пока экономисты и политики ищут пути решения этой головоломки, в Европе началась рецессия. Согласно последнему прогнозу, в 2012 г. ВВП еврозоны увеличится на $0,5\%$, в Евросоюзе — на $0,6\%$. В 14-ти государствах ВВП возрастет на 1% и менее, в трех останется на нуле или сократится. В 2013 г. в еврозоне прогнозируется

рост на 1,3%, в ЕС-27 — на 1,6%. Однако и эти скромные цифры подвергаются сомнению, поскольку все последние решения, особенно договор о бюджете, направлены на дальнейшее ужесточение финансовой политики. Джордж Сорос, к примеру, утверждает, что «Европе грозит длительный период экономической стагнации — или того хуже»¹.

- Перспективы реализации принятых решений в очень большой, если не решающей степени зависят от социально-политической динамики. Проблемой-1 предстает безработица, уровень которой ныне выше, чем в кризисном 2009 г. В феврале 2012 г. она достигла исторического максимума: 10,8% в еврозоне и 10,2% в целом по ЕС². Проблемой-2 являются общий пересмотр социальных стандартов в сторону их ухудшения, а также ужесточение политики в области заработной платы. О кризисе концепции «государства благосостояния» заговорили еще в конце прошлого века. Теперь эта концепция радикально пересматривается на практике. Ответом на эти действия стали массовые и бурные манифестации трудящихся, в том числе, казалось бы, забытые всеобщие забастовки, и повсеместная оппозиция профсоюзов. Ближайшие годы покажут, насколько удастся правительствам осуществить рестриктивные программы реформ и стабилизации/конвергенции. Некоторые из них, как это уже произошло в ряде стран, могут не устоять перед «ростом социальной напряженности и угрозой политической турбулентности»³.

- Начавшийся в 2010 г. период посткризисного развития стал для Евросоюза еще одним испытанием на прочность, проверкой действенности фундаментального принципа солидарности его государств-членов. Главным полем такой проверки стала финансовая и экономическая сфера. В противостоянии двух тенденций — консолидации на основе принципа солидарности и конкуренции «национальных эгоизмов» — в конечном счете возобладали первая. Вряд ли можно оспорить то, что решающую роль в этом сыграл франко-германский тандем, и особенно Германия.

Конечно, в своих усилиях оба государства и другие поддержавшие их страны — участницы еврозоны руководствовались не только принципом солидарности, но не в меньшей степени стремлением спасти евро и собственную экономику. Однако одно другому не противоречит. Тем не

¹ *Сорос Дж.* Еврокризис перешел в менее волатильную, но более летальную фазу // «Домострой», 12.04.2012.

² *Bulletin Quotidien Europe.* No 10587. 03.04.2012.

³ Кризис в зоне евро: причины и последствия // Российская газета. 6 июля 2010 г.

менее предсказать, сохранится ли еврозона в нынешнем составе или ее покинет Греция и, может быть, не только она, пока невозможно.

Средне- и долгосрочные экономические проблемы ЕС и программы их решения

Кризис сыграл роль лакмусовой бумаги, выявившей недооцененный ранее масштаб качественных различий между национальными хозяйствами 27 стран-участниц, глубокие структурные дисбалансы в ЭВС и ЕС в целом, а также не в последнюю очередь существенные просчеты в экономической политике на национальном и коммунитарном уровнях. В итоге его опыт побуждает к более трезвой оценке перспектив реализации стратегических экономических программ Евросоюза. Кризис отодвинул сроки их выполнения, теперь они вновь включены в перечень приоритетов.

Двум стратегическим задачам — завершению строительства Единого внутреннего рынка (ЕВР) и созданию Экономического и валютного союза, объединяющего все или подавляющее большинство государств — членов ЕС, посвящены отдельные главы. В данной главе дается лишь общая характеристика соответствующих программ и воздействия, которое оказал на них кризис.

Что касается *Единого внутреннего рынка*, то в отличие от экономического кризиса в середине 1970-х гг., когда протекционистские действия стран «шестерки» едва не похоронили недавно созданный общий рынок, на этот раз такого рода акции носили спорадический характер. Тем не менее в проекте Акта о едином рынке, опубликованном в апреле 2011 г., Еврокомиссия признала, что потенциал ЕВР используется не полностью, и ее инициатива направлена на то, чтобы «вновь запустить» (*relaunch*) его¹. В Акте перечислены 12 приоритетных проектов, цель которых состоит в том, чтобы завершить интеграцию некоторых сегментов ЕВР (рынки услуг и электронной торговли), «вычистить» остатки протекционизма в других сегментах (контракты по государственным закупкам и т.д.), улучшить функционирование рынков (развитие инфраструктур в секторах энергетики, транспорта и телекоммуникаций), содействовать повышению трудовой мобильности в ЕС (снятие всех ограничений на свободное движение трудящихся из стран

¹ Twelve projects for the 2012 Single Market: together for new growth, Brussels, 13 April 2011. IP/11/469 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/469&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=ru>).

ЦВЕ, упрощение процедур признания профессиональной квалификации и т.д.). Начать их выполнение планируется в конце 2012 г., полная же их реализация займет все текущее десятилетие. Но задача совершенствования ЕВР не ограничивается названными инициативами. Кризис выдвинул в число важнейших задач гармонизацию национальных налоговых систем и социальных стандартов, чего активно или скрыто не желают многие государства-члены.

Неопределенность в оценке эффекта новых инициатив определяет тем, что далеко не очевидно, как будет развиваться процесс адаптации стран ЦВЕ, а также Греции и Португалии к меняющимся условиям ЕВР. Все они недостаточно конкурентоспособны, и чтобы повысить ее, им предстоит заменить «модель роста периода экономического бума, вызванного притоком капитала, быстрым ростом кредитования и резким повышением внутреннего спроса, [...] большей опорой на сектора производства внешнеторговых товаров как фактора роста»¹. Таким образом, все возвращается «на круги своя»: будущее ЕВР, его завершенность и эффективность неразрывно связаны с глубокими структурными реформами, которые предстоит осуществить едва ли не половине стран — участниц Евросоюза.

Успех структурных реформ, особенно в странах «догоняющего развития», зависит от качества экономической политики. Как показал кризис, в некоторых из них оно было низким, и вряд ли следует ожидать его немедленного и резкого повышения. Но даже в случае прогресса в управлении экономикой и при наличии других оптимальных условий реформы займут, вероятно, все или почти все нынешнее десятилетие. Новые колебания в хозяйственной конъюнктуре, вне или внутри ЕС могут застопорить, если не сорвать, этот процесс.

В еще большей мере это относится к строительству ЭВС. Кризис еврозоны не только перечеркнул прежние сроки ее расширения, но и выявил условность Маастрихтских критериев вступления в нее, в очередной раз продемонстрировав «лукавство цифр», в данном случае — производства ВВП на душу населения как ключевого количественного индикатора экономической конвергенции. В 2007 г. Ирландия занимала по этому показателю второе место (после Люксембурга!) в Евросоюзе — 146,3% от среднего уровня. Спустя год она оказалась в числе стран, наиболее тяжело пострадавших от кризиса. «Секрет» этого парадокса состоит в том, что ни этот, ни другие макроэкономические показатели не отражают в полной мере качественных изменений в экономике пре-

¹ Перспективы развития региональной экономики: Европа. Укрепление доверия, октябрь 2010 г. (<http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/REO/EUR/2010/ereo1010exr.pdf>).

тендентов на вступление в еврозону, уровень реальной конвергенции и качество их экономической политики.

Расширение еврозоны по-прежнему остается одной из приоритетных задач, но Еврокомиссия предупредила, что проверка претендентов на соответствие Маастрихтским критериям будет проводиться гораздо строже. Но этим дело не ограничится. В итоговом документе ситуационного анализа, проведенного в ИМЭМО, было отмечено, что «даже после выполнения Маастрихтских критериев страны, претендующие на вступление в зону евро, будут несколько лет подвергаться мониторингу качественных преобразований в экономике»¹.

Перспективы расширения ЭВС неопределенны. Возможно, они прояснятся в начале 2015 г., когда будут подведены итоги выполнения национальных программ стабилизации и конвергенции. Скорее всего, они и послужат либо пропуском в ЭВС, либо основанием для отказа. Но двери откроются лишь при условии, что будет достигнут высокий уровень стабилизации в самой еврозоне. В этом случае с учетом длительности бюрократических процедур новый тур расширения начнется не ранее 2016–2017 гг. Иначе оно будет отодвинуто к концу десятилетия. Не очевиден и список реальных кандидатов. Как ни странно, но более ясен список стран, которые не вступят в ЭВС, по крайней мере до 2020 г. В него входят Швеция и Великобритания, которые не собираются отказываться от национальной валюты в пользу евро, а также Болгария и Румыния, которые подписали «Евро-Плюс-Пакт», но не пройдут проверку ни по Маастрихтским критериям, ни по уровню реальной экономической конвергенции. Из остальных шести стран, не входящих в ЭВС, соответствует всем критериям только Дания, подписавшая указанный документ. Но ее вступлению может помешать изменившиеся настроения в обществе. Опросы общественного мнения, проведенные в 2010–2011 гг., отметили перевес, хотя и небольшой, противников евро. Устойчивая ли это тенденция или кратковременная аномалия, покажут ближайшие год-два.

Что касается Венгрии, Латвии, Литвы, Польши и Чехии, то проведенные опросы также показали повсеместный рост критического отношения к введению евро. В числе главных минусов вступления в ЭВС названы рост цен и утрата контроля над своей экономикой. Относительное большинство респондентов высказались за то, чтобы вступить в еврозону «как можно позже»². Результаты этого опроса

¹ Кризис в зоне евро: причины и последствия // Российская газета. 6 июля 2010 г.

² Eurobarometer. Introduction of the euro in the new Member States. Analytical report. December 2010. Annex (http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_307_en.pdf).

совпадают с оппозицией форсированному вступлению в еврозону, достаточно широко распространенной в политических, финансовых и научных кругах этих стран. «С их точки зрения, — отмечается в недавно опубликованном исследовании первых итогов пребывания стран ЦВЕ в Евросоюзе, — спешка в этом вопросе не позволит воспользоваться преимуществами участия в валютном союзе и при этом несет в себе серьезные риски для экономик, реальная конвергенция которых с экономикой зоны далека от завершения»¹. Несомненно, эта позиция сложилась под влиянием критической ситуации, в которой оказались в период кризиса Греция, Ирландия и Португалия.

К 2014–2015 гг. негативный тренд может смениться позитивным, если политика стабилизации в еврозоне и в целом по ЕС принесет зримый успех. В этом случае к концу десятилетия в еврозону, вероятно, вступит Дания, возможно — Литва и Латвия, не исключено — Венгрия и Польша. При неблагоприятном сценарии к 2020 г. состав ЭВС увеличится на одно-три государства или даже останется неизменным.

Даже частичная реализация планов дальнейшего строительства ЕВР и расширения еврозоны заметно продвинет процесс углубления экономической интеграции. Но сами по себе эти успехи не гарантируют решения важнейшей стратегической задачи — *создания обновленной экономики высоких технологий, устойчивого роста и более высокой конкурентоспособности*. Критическое значение приобрела проблема ускорения темпов экономического роста, так как ЕС хронически отстает от США, не говоря уже об удручающем отставании от Китая, Индии и множества стран Юго-Восточной Азии и Латинской Америки. Принятая в 2000 г. Лиссабонская программа создания к 2010 г. «самой мобильной и конкурентоспособной экономики в мире, основанной на знаниях»², забуксовала еще до кризиса, который окончательно похоронил ее. Между тем, за истекшее десятилетие отставание ЕС от динамично развивающихся стран и регионов увеличилось (см. табл. 2.3). В 2010 г. его доля в глобальном ВВП составила 17,5%, доля США — 19,7%, Китая — 13,6%³. Согласно прогнозам, к концу десятилетия Китай отодвинет ЕС на третье место.

¹ Страны Центральной и Восточной Европы — новые члены Европейского Союза. Проблемы адаптации. М.: Наука, 2010. С. 121.

² Lisbon European Council 23 and 24 March 2000. Presidency Conclusions (http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm).

³ IMF. World Economic Outlook, 2008–2011 (<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=24738.0>).

Таблица 2.3

Темпы роста ВВП в некоторых странах и регионах мира (%)

Страны, регионы	1990–1999 гг.	2000–2003 гг.	2004–2007 гг.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.*	2012 г.*
<i>ЕС-27</i>	<i>2,0</i>	<i>2,2</i>	<i>2,8</i>	<i>0,7</i>	<i>-4,1</i>	<i>1,8</i>	<i>1,8</i>	<i>2,1</i>
Еврозона		1,85	2,3	0,4	-4,1	1,7	1,6	1,8
ЦВЕ	1,2	3,6	6,35	3,0	-5,0	1,7	1,6	1,8
<i>США</i>	<i>3,1</i>	<i>2,15</i>	<i>2,95</i>	<i>0,0</i>	<i>-2,6</i>	<i>2,8</i>	<i>2,8</i>	<i>2,9</i>
<i>РРРЭ**</i>	<i>3,2</i>	<i>5,15</i>	<i>7,6</i>	<i>6,1</i>	<i>2,7</i>	<i>7,3</i>	<i>6,5</i>	<i>6,5</i>
Китай	9,9	8,95	10,75	9,6	9,2	10,3	9,6	9,6
Индия	5,6	5,2	9,0	6,2	6,8	10,4	8,2	7,8
Россия	—	6,8	7,3	5,2	-7,8	4,0	4,8	4,5

Примечания: * Прогноз.

** Страны с развивающейся или рождающейся рыночной экономикой.

Источник: IMF. World Economic Outlook, 2008–2011 (<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=24738.0>).

В 2010 г. Европейский совет одобрил новую стратегию «Европа 2020», целью которой является «и умный, устойчивый и инклюзивный рост»¹. В ней обозначены пять приоритетов и их количественные параметры: 1) повышение уровня занятости работоспособного населения до 75%; 2) улучшение условий для развития научных исследований и разработок (НИР), в том числе увеличение расходов на эти цели до 3% ВВП; 3) выполнение ранее принятой программы «20%–20%–20%» в области энергетики и противодействия изменениям климата; 4) повышение уровня образования, в том числе уменьшение до 10% и ниже доли учеников, бросающих школу, и увеличение до 40% доли лиц в возрасте 30–34 лет, получивших высшее образование; 5) содействие социальной интеграции, в том числе сокращение численности лиц,

¹ European Council (24/25 March 2011) — Conclusions // Europe/Documents, No. 2550. Supplement to Bulletin Quotidien Europe, № 10345, 26.03.11. Под словом «инклюзивный» (inclusive) подразумевается рост, ориентированный на повышение занятости и уменьшение бедности.

которым угрожают бедность и отторжение, на 25%, или как минимум на 20 млн человек¹.

Не ясно, отражает ли этот порядок приоритетов представления руководства ЕС о степени их важности, но для создания инновационной экономики, ускорения темпов экономического роста и повышения конкурентоспособности важнейшим приоритетом, бесспорно, является значительное увеличение расходов на науку и технологию.

Как показывают данные (см. график 2.1), ЕС и в старом, и в расширенном составе значительно отстает по доле расходов на НИР от США и Японии; в отличие от них в минувшем десятилетии она почти не изменилась, застыв около отметки 2%.

Четырехлетние рамочные программы НИР, осуществляемые ЕС с середины 1980-х гг., способствовали развитию транснациональной кооперации в этой области и расширению сотрудничества государства, бизнеса и науки и на условиях софинансирования. Однако масштаб этих программ незначителен. Ежегодное финансирование только что закончившейся Седьмой программы составляло лишь 5% суммарных расходов 27 стран Евросоюза на НИР.

Задача повышения этих затрат до 3% ВВП Евросоюза будет решаться в рамках национальных программ реформ, ориентированных на осуществление стратегии «Европа 2020». Их проекты уже представлены Еврокомиссии. Анализ примерных количественных показателей, которых предполагают достигнуть страны ЕС к 2020 г., приводит к выводу, что эта задача не будет решена. В настоящее время трехпроцентный уровень превысили только Швеция и Финляндия; близки к нему Германия, Дания и Австрия (2,6–2,7%). 13 стран не запланировали выход на 3%, а из тех, что запланировали выход на этот рубеж, он посилен лишь Франции и, возможно, Бельгии и Нидерландам, а также Великобритании, которая в своей программе не определила количественные ориентиры ни по данному, ни по другим приоритетам².

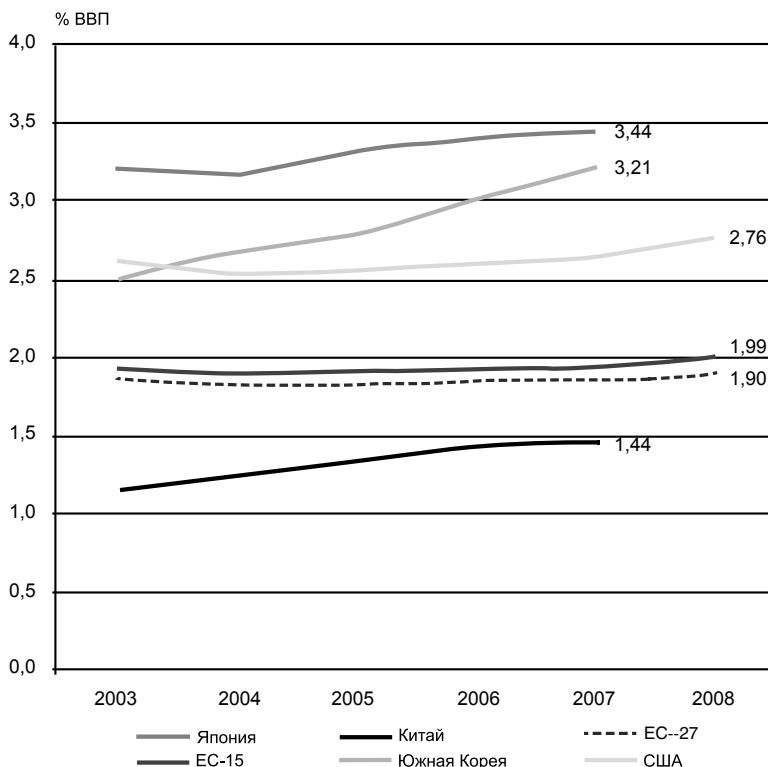
Существенному увеличению доли затрат на науку препятствуют три фактора — устоявшаяся структура государственных расходов, в которых на социальные статьи приходится в среднем 50% бюджета и четверть ВВП; высокие дефициты бюджетов, исключающие увеличение их рас-

¹ European Council. Conclusions, Brussels, 17.06.2010 (http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/council_conclusion_17_june_en.pdf).

² Annual Growth Survey. Annex 1. Progress Report Europe 2020. Brussels: European Commission, 2011. P.14–15.2 Все аспекты этой проблемы обстоятельно проанализированы в книге: *Бурджалов Ф.Э.* Экономическая роль социальной деятельности государства. М.: ИМЭМО РАН, 2009.

График 2.1

Расходы на науку и технологическое развитие (в % ВВП)



Источник: Eurostat, OECD-MSTI.

ходной части; относительно по сравнению с США, Японией и некоторыми развивающимися странами инертность европейского бизнеса, менее склонного к инновационным рискам. Если действие третьего фактора постепенно ослабевает, то любая попытка перераспределить бюджетные расходы за счет свертывания или замораживания социальных программ чревата немедленным обострением социально-политической напряженности. Многие эксперты и политики давно уже говорят о том, что слишком высокая цена труда снижает конкурентоспособность Европы на внутреннем и мировом рынках и что необходимо найти новый баланс между принципами экономической эффективнос-

ти и социальной справедливости¹. В программе «Европа 2020» нет и намека на такую постановку вопроса. Между тем он в высшей степени актуален. От того, на каких условиях будет найден компромисс между отстаивающими эти принципы социальными и политическими силами, во многом зависит выполнение и рассмотренных выше программ Евросоюза, и стратегии «Европа 2020». Сказать что-либо более определенное пока не представляется возможным.

Нельзя не отметить, что в отличие от Лиссабонской стратегии, теперь в число приоритетов не включена задача повышения темпов экономического роста. Очевидно, прежний ориентир — 3% ежегодного роста ВВП — не упомянут потому, что в нынешнем десятилетии он не будет достигнут, а прогнозируемые для еврозоны и Евросоюза 2% упоминания не заслуживают. В целом, как справедливо отмечает российский экономист О. Буторина, программа «Европа 2020» не выглядит убедительной: «Европейская комиссия проделала огромную работу для того, чтобы сделать документ максимально содержательным [...], четко сформулировать приоритетные задачи и определить средства их решения. Неясным остается только одно — какие механизмы заставят государства-члены следовать этому плану, особенно в условиях, когда мировой кризис вызвал значительный рост безработицы и повсеместно ухудшил состояние государственных финансов»².

* * *

Изложенный анализ перспектив экономического развития ЕС, включая его социальные аспекты, позволяет сделать несколько выводов.

Прежде всего, следует отметить очень высокую интенсивность усилий, предпринятых высшими институтами ЕС, особенно Европейским советом и Европейской комиссией, с целью решения возникших или обострившихся в последние годы проблем. Приняты экстренные и среднесрочные программы действий, а также стратегическая программа «Европа 2020». Начата их практическая реализация. Полностью разрыв в уровнях интеграции валютной и экономической политики в ЭВС не преодолен, это было нереально, но он значительно уменьшен, и жизнеспособность еврозоны возросла. В целом можно констатировать, что реформированная институциональная систе-

¹ Все аспекты этой проблемы обстоятельно проанализированы в книге: *Бурджалов Ф.Э.* Экономическая роль социальной деятельности государства. М.: ИМЭМО РАН, 2009.

² *Буторина О.В.* Актуальный комментарий. Лиссабонская стратегия. Третья попытка // Европейский союз: факты и комментарии. 2010. № 4 (www.edc-aes.ru).

ма Союза продемонстрировала свою работоспособность, а уровень согласия государств-членов в экономической сфере оказался достаточно высоким.

Тем не менее до конца нынешнего десятилетия ни одна из стратегических задач Евросоюза в сфере экономики не будет решена полностью. При оптимальных условиях (отсутствие природных или техногенных катастроф регионального либо глобального масштаба, а также чрезвычайных ситуаций в международных делах и благоприятная хозяйственная конъюнктура в Европе и в мире) наибольшего продвижения следует ожидать в финансовой и макроэкономической стабилизации. Возможный выход Греции из ЭВС не будет катастрофой; его отрицательный эффект будет сильным, но кратковременным. Однако после частичного списания ее долгов и реструктуризации оставшейся их части этот сценарий выглядит менее вероятным. В целом на стабилизацию уйдет почти все нынешнее десятилетие.

К 2020 г. можно ожидать выполнения если не всей, то большей части принятой программы дальнейшего строительства Единого внутреннего рынка ЕС. Но его достройка и наладка будут продолжены и в следующей декаде, «нога в ногу» со структурными реформами в странах ЦВЕ и с их продвижением по пути экономической конвергенции. Это относится к перспективам расширения ЭВС. Оно может возобновиться ближе к 2020 г., но в основном указанная задача также будет перенесена на следующее десятилетие.

Стратегию «Европа 2020» ждет несколько лучшая судьба по сравнению с Лиссабонской стратегией. ЕС продвинется к количественным ориентирам по всем пяти приоритетам. Но решение фундаментальных задач — перехода расширенного Евросоюза на инновационный путь развития, достижения устойчивого роста и ускорения его темпов, повышения конкурентоспособности и укрепления позиций в мировом хозяйстве — также будет перенесено на следующее десятилетие.

Глава 3. Расширение Евросоюза в начале XXI в.: последствия, противоречия, перспективы

«Расширение» и «углубление» европейской интеграции — это два сравнительно обособленных, но тесно связанных друг с другом процесса, которые определяют динамику развития Европейского Союза. Патриарх российской европеистики Ю.А. Борко утверждает: «В двучлене «углубление — расширение» ведущим началом является углубление, т.е. процесс экономической интеграции как таковой. Он создает и по мере развития усиливает гравитационное поле. Однако и расширение, в свою очередь, увеличивает общий потенциал региональной группировки и, тем самым, силу ее притяжения»¹. Соглашаясь в целом с таким подходом, отметим, что под «углублением» следует понимать, по нашему мнению, не только экономическую, но и политическую (и военно-политическую) интеграцию. Кроме того, нужно учитывать, что расширение в какой-то степени тормозит углубление: чем больше стран, тем они разнороднее, а «новички», как правило, не способны сразу же присоединиться к таким продвинутым формам интеграции, как ЭВС или Шенгенское пространство. С другой стороны, расширение обычно требует той или иной трансформации институциональной структуры Европейского Союза, т.е. косвенно способствует углублению интеграции².

Полноценная европейская федерация если и будет создана, то лишь в отдаленном будущем. Концепт «Соединенных Штатов Европы», известный с первой половины XIX в., отражает именно федералистские устремления отдельных европейских политиков. Данный концепт был использован в XX в. самыми разными политическими си-

¹ Борко Ю. Взаимосвязь процессов расширения и углубления европейской интеграции // Расширение Европейского Союза и Россия / Под ред. О.В. Буториной, Ю.А. Борко. М., 2006. С. 13.

² Подробнее см.: Кавешников Н.Ю. Влияние расширения ЕС на процесс институциональной реформы // Расширение Европейского Союза и Россия / Под ред. О.В. Буториной, Ю.А. Борко. С. 43–102; Кавешников Н.Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского союза. М., 2010.

лами — от крайне левых (Л. Троцкий) до крайне правых (А. Гитлер)¹. При этом надо учитывать, что одни страны (в частности, Франция и Германия, которые с самого начала занимали центральное место в европейском интеграционном поле) могут предпочитать углубление, а другие (например, Великобритания, которая всегда имела собственное мнение и желала участвовать в интеграции «по-своему») — расширение.

Обычно различают несколько принципиальных подходов к соотношению процессов расширения и углубления. Одни считают приоритетным расширение ЕС, которое должно содействовать экономической и политической стабилизации в Центральной и Восточной Европе. То, что постоянное расширение затрудняет или даже делает невозможным создание федерального Европейского Союза, их вполне устраивает. Такой позиции придерживаются, например, многие политики Великобритании и Дании. Другие провозглашают приоритет углубления интеграции, которое превращает ЕС в действительно сильный экономический и политический Союз. При этом расширение должно проходить медленно и поэтапно. Такую позицию неоднократно занимали лидеры Франции, Испании, Португалии, Греции и Ирландии. Третьи рассматривают углубление как средство для расширения. Они полагают, что, с одной стороны, нельзя допускать «размывания» успехов интеграции, а, с другой стороны, расширение должно проходить достаточно эффективно. Это мнение периодически озвучивали политические деятели Германии, Италии, Австрии, Швеции, Финляндии, Бельгии, Нидерландов и Люксембурга. Однако в последнее время германские политики в целом солидаризируются с французскими — и тоже предпочитают «взять паузу», предлагая пройти определенную «фазу консолидации»².

Подчеркнем политический характер принципиального решения о принятии новых стран, в том числе — из ЦВЕ, в состав Европейского Союза. Это решение, продиктованное желанием укрепить демократию и стабильность в странах, покончивших с тоталитарными режимами, было фактически неизбежным. Уже в Договоре о Европейском Союзе содержалось положение, открывавшее возможность вхождения в ЕС любой европейской стране, разделяющей основные

¹ См.: *Браницкий А.Г. Erit una Europa? История объединения Европы: проекты, противоречия, перспективы.* Н. Новгород, 2006. С. 78–91.

² CDU zieht mit Pottering in den Europawahlkampf // Westdeutsche Allgemeine. 17.03.2009 (<http://www.derwesten.de/nachrichten/politik/CDU-zieht-mit-Poettering-in-den-Europawahlkampf-id633595.html>).

политические и экономические принципы функционирования Союза, такие как демократия и рыночная экономика: «Любое европейское государство может обратиться с просьбой о принятии в члены Союза»¹. При этом решение насущных практических вопросов подталкивает и расширение ЕС, и углубление интеграции в гораздо большей степени, чем теоретические концепции.

Ситуация с расширением Евросоюза в середине 2012 г. такова: 27 государств уже являются полноправными членами ЕС, с одной страной (Хорватией) подписан договор о вступлении, который еще не вступил в силу, четыре страны (Турция, Македония, Исландия, Черногория и Сербия) официально признаны кандидатами. Средний уровень благосостояния в ЕС будет продолжать снижаться, ибо многие нынешние кандидаты не отличаются высокими показателями социально-экономического развития. К проблемам, которые сегодня создают Румыния и Болгария, прибавятся совершенно аналогичные, которые вызовут Македония и Черногория. В этом плане настоящей катастрофой было бы вступление в ЕС Молдовы и Албании. Однако есть все основания полагать, что в ближайшем будущем такого расширения не произойдет. С другой стороны, в результате кризиса видимо обеднели и те страны ЕС, которые еще недавно считались сравнительно благополучными (Ирландия, Испания, Португалия, Греция). Определенные трудности испытывает даже Италия — старейший участник европейской интеграции.

Расширение ведет к закреплению разноскоростной интеграции в качестве доминанты европейского интеграционного процесса. «Новички» довольно медленно интегрируются в Шенгенское пространство и еврозону. Так, Румыния, Болгария и Кипр все еще не вошли в шенгенскую зону, а Латвия, Литва, Польша, Чехия, Венгрия — в зону евро. Эстония перешла на евро только 1 января 2011 г. Переход на евро, кроме очевидных выгод, несет и дополнительные расходы, бремя которых хорошо ощущается населением (в целом цены заметно растут). Кроме того, устойчивость самой зоны евро сегодня ставится под вопрос. Можно отметить, что в связи с последними событиями в Греции единая европейская валюта утратила значительную часть своей привлекательности для стран-«новичков».

Лингвистическое и культурное разнообразие внутри Евросоюза постоянно нарастает. В частности, ЕС уже использует в качестве официального мальтийский язык — по сути, один из вариантов арабского (с латинской графикой и большим количеством заимствований из та-

¹ Цит. по: Раздел VII «Заключительные положения». Ст. О // Единый Европейский Акт. Договор о Европейском Союзе / Пер. с англ. М., 1994. С. 174.

ких европейских языков, как итальянский и английский). Кроме того, после пятого расширения резко возросло число славянских, балтийских и финно-угорских официальных языков ЕС. Вскоре расширение в направлении Западных Балкан принесет в Евросоюз новые славянские языки (хорватский, сербский, македонский).

С другой стороны, список официальных языков ЕС со временем может пополниться и за счет таких «региональных языков», как баскский, каталонский, галисийский, сардинский, корсиканский, бретонский, уэльский. Немецкий язык, наиболее широко распространенный в Евросоюзе, сравнительно редко используется в качестве рабочего языка в институтах ЕС, а оригинальные слова Фридриха Шиллера к гимну Евросоюза — «Оде к радости» Л. ван Бетховена — не имеют официального статуса. В целом отсутствие единственного общеевропейского языка существенно затрудняет функционирование институтов ЕС. Дальнейшее расширение Евросоюза, с этой точки зрения, явно не будет способствовать углублению европейской интеграции.

Социальное пространство ЕС формируется достаточно медленно. В ходе расширения Европейского Союза выявились как сильные, так и слабые стороны Европейской социальной модели. В странах Центральной и Восточной Европы достаточно медленно создавались новые для этих стран организационные формы социальной защиты тех групп населения, которые больше всего пострадали от рыночных преобразований. Возникновение рынка труда в условиях глубокого спада производства, либерализации экономики и процессов структурной перестройки породило массовую безработицу, что стало причиной динамичного развития инфраструктуры рынка труда и, прежде всего, многочисленных бюро по трудоустройству, выполняющих сегодня административно-социальные функции по отношению к безработным. В странах ЦВЕ имелись серьезные трудности бюджетного финансирования расходов на социальные нужды. Процессы трансформации, протекавшие в условиях экономического кризиса, сопровождались кризисом общественных финансов, частично связанным с изменением источников бюджетных поступлений¹. После вступления в ЕС многие страны ЦВЕ с трудом входили в европейское социальное пространство. В частности, Польша первоначально выговорила для себя существенные уступки в данном вопросе. Однако, несмотря на серьезные различия между европейскими странами и существующие до

¹ Подробнее см.: *Сергеев А.Е.* Влияние процесса расширения Европейского Союза на формирование единой европейской социальной политики: Дис. ... канд. ист. наук: 07.00.15. Н. Новгород, 2009.

сих пор региональные дисбалансы, все государства — члены ЕС декларируют стремление соответствовать Европейской социальной модели, которая, в свою очередь, постоянно совершенствуется и отражает изменения, происходящие в обществе¹.

Необходимо отметить отсутствие принципиального влияния со стороны государств «новой Европы» на процесс трансформации общеевропейской социальной политики (в силу ограниченного развития национальных социальных систем в упомянутых странах). Напротив, имело место существенное воздействие на социальные структуры стран ЦВЕ со стороны Европейского Союза с целью включения новых стран-членов в социальное пространство и выравнивания уровней социальной защищенности на всей территории ЕС. При этом расширение на Восток не только обострило некоторые социальные проблемы (в частности, цыганский вопрос), но и дало Единой Европе новые возможности. Например, сравнительно дешевая рабочая сила стран-«новичков» позволила перевести часть предприятий из Западной Европы в ЦВЕ — и заполнить центральноевропейскими и восточноевропейскими рабочими многие вакансии в западноевропейских странах.

С 1 мая 2011 г. Евросоюз снял ограничения на свободу передвижения трудящихся из восьми государств, присоединившихся к ЕС в 2004 г. При вхождении в Союз этих государств 15 «старых» стран — членов ЕС предусмотрели возможность введения семилетнего транзитного периода, при этом часть из них сразу же открыла свой рынок для трудящихся из стран-«новичков». Однако Германия и Австрия не сделали этого, продержав мораторий на свободу передвижения в течение максимально возможных семи лет. Определенные сложности испытывали трудовые мигранты из «новой Европы» и в Великобритании. Основной причиной принятия транзитного периода послужило стремление защитить национальную рабочую силу от дополнительной конкуренции на рынке труда.

С другой стороны, только по официальным данным в начале 2011 г. в Германии существовало более 460 тыс. вакансий. А глава Федерального объединения немецких работодателей Дитер Хундт в конце апреля заявил, что эта цифра сильно занижена, потому что не все компании официально регистрируют свои вакансии. По мнению Хундта, на самом деле Германия нуждалась в 2011 г. в 1 млн работников, особенно в технической сфере и отраслях, связанных с естествознанием. Кроме того, ФРГ постоянно не хватает специалистов по уходу за боль-

¹ Каргалова М.В. Европейская социальная модель: содержание и перспективы. 03.03.2009 (<http://www.lawinrussia.ru/evropeiskaya-sotsialnaya-model-soderzhanie-i-perspektivy>).

ными и престарелыми людьми¹. Как известно, на заработки в Германию приезжают в основном граждане Польши. Некоторые из них не являются трудовыми мигрантами в традиционном смысле, ибо продолжают жить в приграничных регионах на территории своей страны.

В целом число трудовых мигрантов из «новых» восьми стран ЕС выросло примерно с 1 млн человек в 2004 г. (0,3% от общего числа жителей ЕС) до примерно 2,3 млн в 2010 г. (0,6%). При этом в конце 2010 г. в 15 «старых» странах ЕС работало около 19 млн нерезидентов Евросоюза (немногим менее 5% всего населения). Комиссия ЕС считает, что число работников из восьми «новых» стран-членов, находящихся в 15 «старых» государствах Евросоюза, вырастет до 3,3 млн человек в 2015 г. и до 3,9 млн — к 2020 г., а их доля увеличится до 0,8% и 1% соответственно². И это без учета трудовых мигрантов из Румынии, Болгарии и — в ближайшем будущем — Хорватии.

Еще в ноябре 2006 г. Великобритания и Ирландия ввели ограничения на право работать в этих странах для граждан Болгарии и Румынии. Дело в том, что за два предыдущих года в Британию и Ирландию въехали более 600 тыс. человек, в основном из Польши (и это не считая тех, кто работает не по найму). Только Ирландия, все население которой составляет 4,2 млн, за эти два года приняла 200 тыс. иммигрантов. Такая ситуация вызвала на Британских островах серьезную озабоченность, поскольку этой приток рабочей силы серьезно перенасытил рынок труда и отнял ряд рабочих мест у британцев и ирландцев. В 2007 г. Великобритания согласилась принять лишь 19,75 тыс. неквалифицированных рабочих из Румынии и Болгарии, причем исключительно для работы в сельском хозяйстве и пищевой промышленности, без права получения каких-либо пособий. Кроме того, срок их пребывания в стране ограничивался шестью месяцами. Квалифицированным рабочим, чтобы получить возможность трудоустройства в Великобритании, нужно сначала доказывать, что их работу не могут выполнять британцы, а также проходить ряд тестов. Исключение составляют только те квалифицированные рабочие, которые работают не по найму. Студенты могут устраиваться на работу на полставки при условии, что они учатся в колледже. Нелегально работающие в Великобритании румыны и болгары должны заплатить штраф в размере 1000 фунтов стерлингов, причем крупные штрафы налагаются и на их

¹ Германия открыла границу для гастарбайтеров из Восточной Европы. 01.05.2011 (<http://www.pravda.ru/news/world/01-05-2011/1075561-gastarbaiter-0>).

² ЕС снимает ограничения на трудовую миграцию из восьми стран-членов // РИА-Новости. 28 апреля 2011 г. (<http://ria.ru/economy/20110428/369167071.html>).

работодателей¹. Таким образом, граждане самых бедных страны ЕС — Болгарии и Румынии — оказались на Британских островах в неравном положении с гражданами тех «стран-новичков», которые вступили в ЕС в 2004 г.

В июле 2011 г. Испания также ужесточила правила переезда в свою страну граждан Румынии. Вновь прибывшим румынам теперь снова придется запрашивать разрешение на работу, которое с 2008 г. давалось им автоматически при регистрации проживания в Испании. Главной причиной закрытия испанского рынка труда от иностранцев остается растущая в стране безработица. При этом ужесточение правил получения права на работу коснулось только румын, потому что их число постоянно пополняется молдаванами, тысячи которых ежемесячно получают гражданство Румынии и с новыми паспортами тут же отправляются на жительство и на работу в Западную Европу, преимущественно — именно в Испанию. Впрочем, ограничение румын в праве на работу имеет и политическую предвыборную подоплеку. В Испании близились выборы 2012 г., и правящим социалистам приходится подстраиваться под мнение избирателей, в частности, о виновности иностранцев в росте безработицы. «Еврососедей», проживающих в Королевстве, теперь 2,4 млн человек (2 358 798), что на 5,8% больше, чем в начале 2010 г. Обильнее всего среди них представлены как раз граждане Румынии (817 460 человек), за которыми с осязаемым отрывом следуют британцы и итальянцы (соответственно, 228 108 и 167 402 человек)².

В целом интеграция в принимающие общества Германии, Франции, Великобритании, Испании и Италии трудящихся и членов их семей из стран ЦВЕ, безусловно, проходит гораздо успешнее, чем, скажем, турок, пакистанцев или арабов. Таким образом, расширение способствует решению демографических проблем Единой Европы, связанных с низкой рождаемостью и старением населения. Но данный ресурс не бесконечен, ибо надо учитывать, что страны ЦВЕ в среднем тоже не отличаются высокой рождаемостью. При этом Евросоюз не приветствует увеличение миграции из неевропейских стран.

Однако следует отметить, что пока ни одна из стран — членов ЕС не выразила намерения покинуть Союз. Возможно, такие мысли возникнут рано или поздно у некоторых руководителей «государств-доноров»,

¹ Миклашевская А. Новых европейцев не ждут на островах: Великобритания и Ирландия ввели ограничения на работу для болгар и румын // Газета «Коммерсантъ». 26 октября 2006 г. (<http://kommersant.ru/doc/716484>).

² Нико Р. Главные иммиграционные события этой недели в Испании и в ЕС. 21 июля 2011 г. (<http://www.newsspain.ru/novost5348.html>).

ибо благодаря Лиссабонскому договору появился соответствующий механизм. «Первой на выход» в ситуации полномасштабного кризиса ЕС явно запишется Великобритания, но даже в этом — довольно маловероятном — случае британцы не уйдут из Единой Европы в пустоту: их страна, безусловно, останется членом Европейского экономического пространства (ЕЭП). Для европейской интеграции в целом это может оказаться определенным ударом, так как, во-первых, будет создан прецедент, а, во-вторых, уйдет одна из важных стран-доноров. Следовательно, Союз еще больше «обеднеет», а его способность помогать экономическому росту «новичков» ослабнет.

Евросоюз периодически сотрясают мощные кризисы — и не только финансово-экономические. Один из них — кризис европейской идентичности. Так, из проекта договора, учреждающего Конституцию, было изъято упоминание о «христианских корнях» современной Европы. На европейской встрече христианской культуры, организованной в Вене в мае 2006 г. Папским советом по культуре и Отделом внешних церковных связей Московского Патриархата, была предпринята попытка помочь Европе ответить на ее поиски своей идентичности и смысла «на заре третьего тысячелетия»¹. Однако сугубо практический вопрос о том, принимать ли в ЕС проблемную Турцию (с ее постоянно растущим и слабо европеизированным населением, а также нерешенными курдской, кипрской и многими другими проблемами), может окончательно расколоть европейское общественное мнение. Для сравнения: Турция подала свою заявку на вступление в ЕС еще в 1987г., но только в 1999 г. получила статус официального кандидата, в то время как Хорватия подала заявку на членство лишь в феврале 2003 г., и в июне 2004 г. Европейский совет признал ее страной-кандидатом, а Исландия подала заявку в июле 2009 г. и была признана кандидатом в июне 2010 г. Другими словами, на процесс признания официальным кандидатом у Турции ушло 12 лет, у Хорватии — год с небольшим, а у Исландии — меньше года.

Исландия начала переговорный процесс только 27 июля 2010 г. и еще не успела достичь серьезных успехов. Однако у непредвзятого наблюдателя складывается впечатление, что Исландия может вступить в ЕС гораздо раньше Турции (которая, очень вероятно, вообще никогда не станет полноправным членом Союза). В конце 2011 г. Еврокомиссия дала положительное заключение относительно Сербии, а вот Боснии и Албании она пока не рекомендовала предоставлять

¹ См.: Дать душу Европе. Миссия и ответственность Церквей. Вена, 3–5 мая 2006. М., 2010.

статус кандидата. Таким образом, именно Западные Балканы являются сегодня наиболее перспективным направлением расширения Евросоюза.

Однако возможны и «сюрпризы», подобные тому, что преподнесла недавно Исландия, задумавшая переход из ЕАСТ в ЕС. Напомним, что в ЕАСТ входят еще Норвегия, Лихтенштейн и Швейцария, причем все эти страны участвуют в шенгене, а первые две интегрированы в ЕЭП¹. Кроме того, ряд малых европейских стран использует единую европейскую валюту (Сан-Марино, Монако, Андорра, Ватикан), причем Сан-Марино и Монако де-факто вообще находятся внутри ЕС, не вступив туда де-юре. Разумеется, Ватикан никогда не станет членом Евросоюза, который в современной Европе играет роль главного «интегратора». Но следует помнить, что очень многие лидеры исторического процесса объединения Европы (Ж. Моннэ, Р. Шуман, К. Аденауэр, А. де Гаспери, Ж. Делор и пр.) были католиками, а принцип субсидиарности был прямо заимствован европейскими политиками из учения Римско-католической церкви².

Будущее процесса расширения ЕС во многом зависит от общественного мнения, ибо любой подписанный договор о вступлении какой-либо новой страны в Союз должен пройти процедуру ратификации в каждом отдельном государстве-члене. И здесь надо заметить, что европейское общественное мнение отнюдь не гомогенно. Граждане ЕС очень по-разному относятся к процессу расширения Союза — в зависимости от национальности, конфессиональной принадлежности, политических пристрастий, социального положения и целого ряда других факторов.

Безусловно, тождество понятий «Христианский мир» и «Европа» действительно лишь для эпохи Средневековья. Однако и в начале третьего тысячелетия от Рождества Христова концепт Христианской Европы все еще сохраняет актуальность не только для Ватикана, но и для довольно многочисленных христианских демократов, объединенных на европейском уровне в самую большую группу Европарламента — Европейскую народную партию³. Основным критерием расширения ЕС для них зача-

¹ О ЕЭП см.: *Стрежнева М.В.* Европейская ассоциация свободной торговли//Европейская интеграция / Под ред. О.В. Буториной. М., 2011. С. 118–123.

² См.: *Каракулян Э.А.* «Subsidium права» или власть герметичного общества? (Идея субсидиарности в истории политических и правовых учений Западной Европы). Н.Новгород, 2004.

³ Фракция ЕНП в Европарламенте насчитывала 232 депутата в 2003 г., 268 — в 2004 г., 278 — в 2007 г. и 265 — в 2009 г. См.: *Кавешников Н.Ю.* Трансформация институциональной структуры Европейского союза. М.: Навона, 2010. С. 454.

стью по-прежнему является религиозный фактор, а именно — преобладание христианского населения в странах-кандидатах. И с этой точки зрения полноправное членство Турции в ЕС просто недопустимо.

С другой стороны, европейские христианские демократы выражают умеренную поддержку вступления Хорватии и Исландии в Евросоюз. Присутствие Хорватской Республики в Союзе будет означать, по их мнению, политическую стабилизацию в Юго-Восточной Европе, что положительно отразится на всем ЕС. При этом германские христианские демократы явно желают реконструировать эту страну-кандидата «изнутри», акцентируя внимание на крайне тяжелой криминальной обстановке в данной стране и тяге хорватов к национализму «с бытовыми корнями»¹.

В то же время во Франции близкий к христианским демократам блок Союза за народное движение (СНД) и Союза за французскую демократию (СФД) относится к вступлению Хорватии в Союз исключительно потребительски, демонстрируя декларативную слабую поддержку. С негативным образом экономически слабого, со значительной долей безработного населения, коррумпированного адриатического государства правоцентристские силы Франции готовы мириться, только если присоединение Хорватии будет способствовать дальнейшему политическому евростроительству. Однако после принятия Лиссабонского договора председатель Сената Франции Жерар Ларше заявил, что вступление Хорватии в Европейский Союз стало приоритетом для Франции².

Концепция «Социальной Европы», которая зародилась в XIX в. в среде революционных демократов, республиканцев и социалистов, а окончательную форму приобрела только во второй половине XX в. в ходе западноевропейского интеграционного процесса, выдвигается в качестве наиболее «современного» способа определения европейской идентичности второй по численности группой Европарламен-

¹ Kroatien nähert sich dem Ziel // Westdeutsche Allgemeine Zeitung. 14.10.2009 (<http://www.derwesten.de/waz/kroatien-naehert-sich-dem-ziel-id19043.html>); Хорватия сделала новый шаг на пути в ЕС // Deutsche Welle. 21.04.2008 (<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,3281817,00.html>).

² L'Union européenne selon Nicolas Sarkozy // Le point. 30.06.2008 (<http://www.lepoint.fr/actualites-politique/2008-07-01/l-union-europeenne-selon-nicolas-sarkozy/917/0/256942>); Union européenne: la stratégie de Sarkozy // Le Figaro. 17.06.2008 (<http://www.lefigaro.fr/international/2008/06/17/01003-20080617ARTFIG00315-union-europeenne-la-strategie-de-sarkozy.php>); UE — Prague au sauvetage du traité de Lisbonne // France-Soir. 20.06.2008 (<http://www.francesoir.fr/divers/ue-prague-au-sauvetage-du-traite-de-lisbonne>); Croatie dans l'UE: «priorité» de la France // Le Figaro. 12.10.2009 (<http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2009/10/12/01011-20091012FILWWW00582-croatie-dans-l-ue-priorite-de-la-france.php>).

та — Прогрессивным альянсом социалистов и демократов (С&Д, до 2009 г. — Партия европейских социалистов)¹. Основным критерий расширения ЕС для социалистов разного рода — это уровень социально-экономического развития страны-кандидата (ВВП на душу населения). С этой точки зрения такие страны, как Молдова и Албания, в ближайшее время не могут войти в ЕС. По мнению социалистов, последнее расширение Союза вызвало новые сложные проблемы, связанные, прежде всего, с низким уровнем социально-экономического развития стран-«новичков» и, следовательно, с угрозой углублению интеграционного процесса.

Отношение левых сил ФРГ к вступлению Хорватии можно охарактеризовать как нейтральное. В частности, германские социал-демократические масс-медиа утверждают, что если балканские страны хотят сотрудничать с ЕС, то сначала им нужно начать сотрудничать между собой. Главные проблемы всех балканских государств, по их мнению, это отсутствие регионального сотрудничества и жесткая борьба «национальных интересов»². Французские социалисты и коммунисты, в отличие от немецкой СДПГ, по отношению к Республике Хорватии занимают более жесткую негативную позицию. При этом левые силы Франции убеждены в том, что эпоха широкомасштабных расширений ЕС прошла. По мнению ФСП/ФКП, в Хорватии война разрушила всю экономику, усилила связи между политикой, бандитами, олигархами, разведывательными спецслужбами, посеяла хаос, который помог Балканам стать опорным пунктом наркотрафика в Евросоюз³.

Концепт Европы как «континента свободы», который зародился еще в эпоху греко-персидских войн, а в результате деятельности про-

¹ Фракция социалистов и демократов в Европарламенте (ПЕС, С&Д) насчитывала 175 депутатов в 2003 г., 202 — в 2004 г., 216 — в 2007 г. и 184 — в 2009 г. См.: *Кавешников Н.Ю.* Трансформация институциональной структуры Европейского союза. С. 454.

² Mehr Visafreiheit auf dem Balkan // Die Tageszeitung. 18.12.2009 (<http://www.taz.de/!45622/>); *Herden L.* Den Stabilitätsanker geworfen // Der Freitag. 01.12.2000 (<http://www.freitag.de/politik/0049-stabilitaetsanker-geworfen>); *Rathfelder E.* Seeblockade dauert weiter an // Die Tageszeitung. 28.04.2009 (<http://www.taz.de/1/politik/europa/artikel/1/seeblockade-dauert-weiter-an/>); *Mappes-Niediek N.* Falsche Lok auf dem Gleis // Der Freitag. 28.11.2003 (<http://www.freitag.de/politik/0349-serbienkroatien>); *Mappes-Niediek N.* Zagrebs verschwundene Akten // Frankfurter Rundschau. 06.02.2009 (http://www.fr-online.de/in_und_ausland/politik/aktuell/?em_cnt=1670990&).

³ Javier Solana se lache // L'Humanite. 23.10.2009 (<http://www.humanite.fr/node/16444>); Un elargissement qui signe la fin d'une époque // L'Humanite. 12.29.2006 (http://www.humanite.fr/2006-12-29_International_Un-elargissement-qui-signe-la-fin-d-une-epoque); La guerre des profiteurs trouble l'avenir européen de la Croatie // L'Express. 28.11.2008 (http://www.lexpress.fr/actualite/monde/europe/la-guerre-des-profiteurs-trouble-l-avenir-europeen-de-la-croatie_714249.html).

светителей в XVIII в. распространился почти повсеместно (Европа стала восприниматься как континент свободомыслия и прогресса, противостоящий «азиатской» отсталости и деспотизму), сохраняет актуальность для сторонников атлантической интеграции и либералов, объединенных на европейском уровне в Альянс либералов и демократов за Европу («третья сила» в Европарламенте¹). Современная Европа противостоит миру ислама еще и в качестве светской системы власти (где церковь отделена от государства), не допускающей ограничений свободы личности, слова и печати. Основным критерий расширения ЕС в том случае — соблюдение прав человека и основных свобод в странах-кандидатах. С этой точки зрения и Беларусь — при «диктаторе» А.Г. Лукашенко — не является европейским государством.

Отношение либеральных сил ФРГ к вступлению Хорватии в ЕС — негативное, что обусловлено не столько стереотипным образом этой адриатической республики (слабая экономика, трудности в сотрудничестве с трибуналом ООН по бывшей Югославии, коррупция, нарушение принципов правового государства), сколько тем обстоятельством, что у Хорватии есть альтернатива — США (вступая в Евросоюз, эта страна якобы все еще не сделала окончательный выбор между ЕС и США). В частности, по мнению масс-медиа СвДП, Хорватия рассматривает процесс вступления в ЕС лишь как средство значительного повышения престижа страны в глазах США. В самой идее сотрудничества с Америкой нет ничего плохого, напротив, европейские либералы — всецело «за». Но можно предположить, что они выступают только за контролируемое в рамках ЕС сотрудничество стран-кандидатов с США, особенно в сфере вооружения. Поэтому либеральные политики европейских стран часто оценивают отрицательно любые прямые и неподконтрольные попытки взаимодействия Америки и какого-либо кандидата на вступление в ЕС².

В последнее время спал энтузиазм и относительно рекордно быстрого присоединения к Евросоюзу Исландии, географически находящейся «на полпути» между Европой и Америкой. Впрочем, главной причиной здесь послужил отказ страны от выплаты компенсаций бри-

¹ У АЛДЕ в Европарламенте в 2003 г. было 53 места, в 2004 г. — 88, в 2007 г. — 104, а в 2009 г. — 84 места. См.: *Кавешников Н.Ю.* Трансформация институциональной структуры Европейского союза. С. 454.

² *Kraske M.* Paradies für Investoren // *Der Spiegel*. 10.01.2005 (<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-38915670.html>); Das hat die FDP alles versprochen // *Der Stern* (<http://www.stern.de/politik/deutschland/fdp-wahlprogramm-das-hat-die-fdp-alles-versprochen-aussenpolitik-1511675-f9d207e0a504c09e.html>); Hilfe aus Amerika? // *Der Spiegel*. 23.01.2006 (<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-45506348.html>).

танским и голландским вкладчикам исландских банков, которые потеряли средства в результате краха кредитных учреждений (финансовой группы Landsbanki и ее дочернего онлайн-банка Icesave). Своих сбережений лишились более 350 тыс. граждан Великобритании и Нидерландов. Власти этих двух стран выплатили пострадавшим вкладчикам компенсации из своих бюджетов, а затем стали требовать от Рейкьявика компенсацию. Одновременно они пригрозили, что заблокируют заявку Исландии о вступлении в ЕС. В феврале 2011 г. президент Исландии Олафур Рагнар Гримссон отказался подписать законопроект о выплате компенсации в размере 5,5 млрд долл. британским и голландским вкладчикам интернет-банка Icesave. Решение было отчасти политическим: против подписания законопроекта выступили 62 тыс. исландцев, обеспокоенных тем, что жесткость условий выплат вкладчикам Icesave грозит разорить экономику Исландии¹.

По мнению А. Тэвдой-Бурмули, серьезных последствий решение Исландии не платить по счетам не вызовет: «Теоретически ЕС может оказать давление на Исландию в этом вопросе, ведь Великобритания — член Евросоюза. То, что гражданам страны ЕС отказывают в выплате долга, для перспектив вступления Исландии в Евросоюз несколько тревожно... Но, учитывая, что Исландия — небольшая и в общем беспроблемная и близкая страна, которой симпатизирует ЕС, я думаю, что решение будет найдено: возможно, будут продлены сроки выплат долга или реструктурирована задолженность... То, что произошло, может незначительно отодвинуть сроки вступления в ЕС, а может и не отодвинуть вовсе»². Однако оздоровление банковской системы страны является одним из важнейших условий вступления Исландии в ЕС.

Хотя процесс присоединения Исландии к Евросоюзу запущен, еще одной преградой является отказ этой скандинавской страны запретить китобойный промысел в своих водах в соответствии с квотами ЕС. К тому же, согласно опросам общественного мнения, сами жители Исландии в большинстве своем против вступления их страны в Евросоюз. Одобрение же гражданами страны этого шага является обязательным условием для вступления Исландии в ЕС³. В общем,

¹ Исландия отказалась выплатить 5 млрд долл. США иностранным вкладчикам // Газета.ru. 5 января 2010 г. (http://www.gazeta.ru/news/lenta/2010/01/05/n_1441829.shtml); Павлов В. Исландия не хочет выплатить долг в 5 млрд долл. // РБК daily. 21 февраля 2011 г. (<http://rbcdaily.ru/2011/02/21/world/562949979746091>).

² Тэвдой-Бурмули А.И. Исландию не пустят в ЕС. 7 января 2010 г. (<http://www.mgimo.ru/news/media/document139436.phtml>).

³ Вступит ли Исландия в ЕС? 26 июня 2010 г. (http://www.go-worldwide.ru/access_Iceland.html).

вполне может произойти то же, что уже случалось в Норвегии и Швейцарии, а именно: подписание договора о вступлении — и провал его ратификации.

Еще более серьезные испытания выпали на долю македонцев. Как мы уже отмечали, переговорный процесс с Македонией — этим давно признанным кандидатом — все еще не открыт. Подготовка страны к вступлению осложнялась как напряженными отношениями с албанским меньшинством на западе страны, получившим права автономии, так и возражениями Греции против названия республики. Пока ЕС вынужден иметь дело со страной под именем «Бывшая югославская республика Македония». Как показывали опросы общественного мнения в 2008 г., три четверти жителей Греции выступали против того, чтобы в названии соседней страны вообще присутствовало слово «Македония», в то же время более 80% жителей Республики Македонии выступали против того, чтобы менять конституционное название своей страны. При этом ультраправые движения, выдвигающие территориальные претензии к соседям, в обеих странах немногочисленны и не пользуются серьезной общественной поддержкой.

ООН по настоянию Греции с 1993 г. использует официальное обозначение «Бывшая югославская республика Македония» (FYROM). В 2008 г. посредник ООН Мэтью Нимиц предложил следующие пять возможных названий для страны со столицей в Скопье: Конституционная республика Македония; Демократическая республика Македония; Независимая республика Македония; Новая республика Македония; Республика Верхняя Македония¹. Но «кризис имени» до сих пор не преодолен. Более 120 стран, включая Россию и США, признали Республику Македонию под ее конституционным наименованием, но обязались признать также любое решение, к которому сообщат Афины и Скопье.

5 декабря 2008 г. Черногория подала заявку на вступление в ЕС, а 1 мая 2010 г. вступило в силу соглашение о стабилизации и ассоциации этой страны с Евросоюзом. В данном документе были прописаны общие права и обязанности сторон при постепенном создании зоны свободной торговли с ЕС. Кроме того, черногорские власти обязались проводить внутренние политические реформы для соответствия европейским стандартам. 21 мая 2010 г. вице-председатель подкомитета по правам человека британец Чарльз Таннок сообщил, что «Черногория реально может ожидать начала переговоров о вступлении в ЕС

¹ Богдановский А. Греция не пустит Македонию в НАТО и ЕС без переименования. 22 февраля 2008 г. (<http://news.mail.ru/politics/1623852/>).

в 2011 г. Положение дел в Черногории гораздо лучше, чем в некоторых других странах»¹. 17 декабря 2010 г. Черногория получила официальный статус страны-кандидата на вступление в ЕС². В марте 2011 г. премьер-министр Черногории Игор Лукшич провел переговоры с комиссаром Европейского Союза по вопросам расширения. В рамках встречи обсуждались вопросы европейской интеграции Черногории³. А 12 октября 2011 г. Еврокомиссия заявила об открытии переговорного процесса о вступлении с Черногорией — в обмен на начало серьезной борьбы с организованной преступностью и коррупцией. Сдав Гаагскому трибуналу бывшего командующего армией боснийских сербов Ратко Младича, обвиняемого в военных преступлениях, Сербия включила себе на пути в Евросоюз «зеленый свет». На заседании 1–2 марта 2012 г. Европейский совет предоставил Сербии статус кандидата в члены ЕС⁴.

Итак, европейскую интеграцию начали всего шесть стран — сегодня их 27, скоро будет 28, дальше — больше (очередь только растет). 28-м членом ЕС станет Хорватия, которой удалось успешно преодолеть такие серьезные препятствия, как возражения Международного уголовного трибунала по бывшей Югославии и пограничные споры со Словенией⁵. В общем, Хорватия вполне может вступить в Евросоюз в 2013 г. Исландия, вероятно, вступит чуть позже, в 2014 г., — или не вступит совсем. Договор будет подписан, но его ратификация в самой Исландии не гарантирована. Затем наступит черед Черногории, которая может завершить переговорный процесс примерно к 2015 г. и вступить в 2017 г. Впрочем, ЕС в данном случае может ускорить процесс, чтобы Черногория, де-факто давно перешедшая на евро, вступила, наконец, в зону евро и де-юре.

Македония, вероятно, постарается «догнать» Черногорию, при поддержке Евросоюза устранив возражения Греции. Сербия, вероятно, откажется от Косово — и сможет вступить в 2018–2020 гг. С принятием Косово, Боснии и Герцеговины, Албании торопиться не бу-

¹ О сроках вступления Черногории в ЕС (<http://ip-property.ru/novosti-i-obzory/vse-novosti/den-nezavisimosti-chernogorii>).

² Арцева О. Черногория стала официальным кандидатом на вступление в ЕС. 17 декабря 2010 г. (http://www.infox.ru/authority/foreign/2010/12/17/CHyernogoriya_stala_.phtml).

³ Новый виток переговоров между Черногорией и ЕС. 28 марта 2011 г. (<http://montereal.ru/news/850>).

⁴ Барышева О. Евросоюз выбрал своих на Балканах. 12 октября 2011 г. (<http://www.utro.ru/articles/2011/10/12/1004170.shtml>).

⁵ Вопросы, касающиеся недвижимости в Истрии (которая до Второй мировой войны входила в состав Италии), носили второстепенный характер.

дут¹. При этом вполне вероятен распад Боснии и Герцеговины на две или три части. Наконец, Турция в обозримой перспективе членом ЕС не станет. Когда-нибудь договор с Турцией, видимо, придется подписать, но его ратификация не состоится. В ЕС всегда найдется целый ряд стран, готовых заблокировать вступление Турции в Евросоюз.

Законодательство и судебная система Турции все еще не соответствуют европейским нормам. Кроме того, Турции из-за ее огромного (по европейским меркам) населению придется выделять очень большие квоты во всех институтах ЕС (практически наравне с ФРГ)². Следует также иметь в виду, что многие влиятельные европейские лидеры вовсе не жаждут вместе с укреплением позиций ЕС в Средиземноморье получить «в нагрузку» курдскую проблему, многомиллионное мусульманское население (являющееся «питательной средой» для деятельности разного рода экстремистов и террористов), а также «европейскую» границу с нестабильными Ираком и Сирией. По всей видимости, Союз для Средиземноморья станет именно альтернативой вступления Турции в ЕС — желает она этого или нет. С другой стороны, при помощи данного института Турция вполне может вырасти в «субрегиональную державу». В ЕС вынуждены считаться и с тем, что вступление Турции в Союз открыло бы новые возможности для роста турецкой миграции — прежде всего, в ФРГ³. В целом проблема интеграции мигрантов из стран Ближнего Востока в принимающие общества европейских стран в обозримой перспективе только обострится. Уже сегодня ясно, что расширение ЕС на Восток не сможет до конца решить проблему регулирования миграционных потоков. В частности, рабочие из стран ЦВЕ не смогут вытеснить с рынков труда в западноевропейских странах трудовых мигрантов из Северной Африки. А дальнейший наплыв ближневосточных мигрантов угрожает не только нормальному функционированию Шенгенской зоны, но и стабильности европейского социального пространства.

Расширение Европейского Союза, как мы видим, влияет на углубление европейской интеграции неоднозначно: позволяет решать одни проблемы (чаще всего — частично) и тут же создает новые. В частности, все сложнее становится координировать усилия стран-членов

¹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy 2011–2012. Brussels, 12.10.2011 (http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/strategy_paper_2011_en.pdf).

² Подробнее см.: *Кудряшова Ю.С.* Турция и Европейский союз: история, проблемы и перспективы взаимодействия.

³ Европейский Союз на пороге XXI века. Выбор стратегии развития. С. 337.

в самых разных областях. И здесь самый яркий пример — Общая внешняя политика и политика безопасности. Хотя, согласно Лиссабонскому договору, в ЕС появилась должность Высокого представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности (которая соединила в себе полномочия Высокого представителя ЕС по внешней политике и политике безопасности и полномочия члена Комиссии по внешним связям), саму общую внешнюю политику Евросоюза вырабатывать становится все труднее и труднее. Согласование национальных интересов и внешнеполитических подходов 27 стран с собственными дипломатическими традициями — весьма непростая задача. И по мере дальнейшего расширения ЕС трудности в данной сфере будут только расти.

Следует учитывать и влияние США на европейскую интеграцию, которое всегда было весьма существенным. Современный Евросоюз часто рассматривается либо как структура внутри Атлантического сообщества, либо как противостоящий США самостоятельный центр силы. Окончательный выбор в пользу одного из этих путей развития еще не сделан. Если Великобритания перейдет на евро и войдет в Шенгенскую зону (что весьма проблематично), не исключено более тесное взаимодействие Евросоюза и США. Если Великобритания покинет ЕС (а процедура выхода из Союза санкционирована Лиссабонским договором), то единая Европа сможет стать полноценной федерацией и со временем избавиться от американского влияния¹.

По мнению нынешнего Председателя Комиссии Ж.М. Баррозу, трансатлантические отношения должны гармонично дополнять европейский интеграционный процесс. Однако есть и другое мнение: единая Европа часто выступает прямым конкурентом США в борьбе за влияние на третьи страны, не наблюдается никакой гармонии между сторонами ни в области торговых взаимоотношений, ни в соревновании евро и доллара. Возможность создания независимой «европейской армии» до сих пор беспокоит некоторых американских генералов². С одной стороны, единая Европа, безусловно, медленно, но верно превращается в самостоятельный «центр силы» — и все менее нуждается в опеке «большого брата», а европейская интеграция (в некоторых случаях) может быть прямо противопоставлена евро-атлан-

¹ Браницкий А.Г. Процесс объединения Европы: поиск универсальной парадигмы идентичности: дис. ... докт. ист. наук: 07.00.15 / Браницкий Андрей Геннадьевич. Н.Новгород, 2006. С.428–429.

² Европа: проблемы интеграции и развития. Монография. В 2-х т. Т. 1. История объединения Европы и теории европейской интеграции. Ч. 1 / Под ред. О.А. Колобова. Н. Новгород, 2008. С. 332.

тическому сотрудничеству. С другой стороны, именно постоянное расширение ЕС способствует сохранению (а иногда — и усилению) американского влияния в единой Европе. Какая тенденция победит — вопрос открытый.

Страны-«новички» в значительной степени зависят от США в экономической, военно-политической и идеологической областях. По нашему мнению, не только в краткосрочной, но и в среднесрочной перспективе сотрудничеству американских стран (не только США, но и Канады, государств Латинской Америки) с ЕС альтернативы нет. И в связи с этим важно помнить, что США заинтересованы не в углублении европейской интеграции, а в максимальном расширении Евросоюза, в том числе — за счет Турции и Западных Балкан. Внутри ЕС американскую точку зрения часто продвигают не только британские политики, но и политические элиты стран ЦВЕ (так называемая «новая Европа»)¹.

С точки зрения национальных интересов России, расширение ЕС — процесс достаточно неприятный, но терпимый, в отличие от расширения НАТО². В целом в результате расширения на Восток Единая Европа получила как комплекс проблем, связанных с транзитом в Калининградскую область, так и новые возможности для плодотворного сотрудничества с Российской Федерацией. Однако выработка единой внешнеполитической линии ЕС в отношении России затруднена различиями в подходах стран — членов ЕС.

Итак, расширение Европейского Союза — процесс сложный, имеющий как положительные, так и отрицательные последствия (и для самого ЕС, и для современного мира). «Усталость от расширения», которая так отчетливо ощущается сегодня в западноевропейских столицах, в перспективе, вероятно, будет преодолена. Но ЕС, безусловно, ждут новые трудности, связанные с необходимостью координации усилий все возрастающего числа стран-членов. И, вполне возможно, уже в ближайшее время потребуются ревизия Лиссабонского договора и новая реформа институтов Евросоюза.

¹ Новая Европа — страны-«новички», вошедшие в ЕС только в начале XXI в.

² Подробнее см.: *Чумаков В.А.* Расширение Европы и государственные интересы России. Арзамас; Н. Новгород, 2006; *Расширение Европейского Союза и Россия / Под ред. О.В. Буториной, Ю.А. Борко.*

Глава 4. Роль ЕС в системе европейской безопасности после Лиссабонского договора

Со вступлением в силу Лиссабонского договора Европейский Союз стал де-юре субъектом международных отношений, их важным системообразующим фактором и новым центром силы, стремящимся «содействовать миру, безопасности и прогрессу в Европе и в мире»¹. Современная международная система, в отличие и от биполярности, центральной осью которой было противостояние Востока и Запада, и от многополярности и европейского концерта наций XIX в., неизмеримо более глобальна по масштабу и многообразна по составу участников. Наряду с глобальными центрами силы обретают мощь и региональные лидеры, которые на разных уровнях этой системы и по различным вопросам могут одновременно быть и соперниками, и партнерами. Меняется и само понятие центра силы, где, в отличие от прошлого, не столько военная мощь, сколько экономический потенциал и привлекательность его политической и социальной модели становятся важнейшей составляющей силы.

Европейский Союз, без преувеличения, занимает особое место в этой формирующейся системе многополярного мира, являясь уникальным интеграционным объединением, по сути, единственным транснациональным центром силы. Становление Европейского Союза как самостоятельного полюса в международной системе было обусловлено окончанием холодной войны. Именно крах эпохи биполярности трансформировал само понятие европейской безопасности и отношения между евро-атлантическими союзниками, придав новое измерение процессам европейской интеграции, воплотившимся в Лиссабонском договоре.

¹ Consolidated Version of the Treaty on European Union, Preamble, par. 11 // Official Journal of the European Union. C 83/16. 30.03.2010.

Диверсификация европейской безопасности

Окончание холодной войны и эпохи биполярности устранило главную опасность — возможность военного столкновения между Востоком и Западом и его перерастания в термоядерную катастрофу. Сегодня традиционное восприятие безопасности, которое осталось нам в наследство от «холодной войны», безусловно, утратило свое значение. Угрозой европейской безопасности являются сейчас не противостояние военных блоков и стран, не вероятность войны между ними, не гонка вооружений, а новые внешние угрозы. В первую очередь, это угроза «супертерроризма», который можно охарактеризовать как «международный терроризм» плюс «оружие массового уничтожения» (ОМУ), а также тесно связанные с ним проблемы — этнические и религиозные конфликты в Европе и в ее ближайшем окружении, трансграничная организованная преступность, незаконная иммиграция и контрабанда оружия и наркотиков. Большое значение приобрели проблемы энергетической и климатической безопасности, которым Европейский Союз уделяет особое внимание.

Условно в европейской безопасности можно выделить четыре основных направления. Во-первых, энергетическая безопасность (защищенность жизненно важных «энергетических интересов» Европы от внутренних и внешних угроз)¹. Во-вторых, внутренняя безопасность Европы (предупреждение и урегулирование конфликтов в большой Европе, борьба с радикальными движениями, организованной преступностью и т.д.). В-третьих, внешняя безопасность (противодействие распространению ядерного оружия массового уничтожения, терроризму, пиратству, экстремизму). И, в-четвертых, гуманитарная безопасность, включающая не только защиту прав человека, но и решение демографических проблем и реагирование на экологические вызовы. Несомненно, из всех задач, стоящих перед Европейским Союзом в области европейской и международной безопасности, предупреждение и урегулирование конфликтов как внутри Большой Европы, так и за ее пределами является важнейшей миссией ЕС.

Усложнилось не только само понятие европейской безопасности, но и взаимосвязь между ее отдельными направлениями. В Европе нет единой энергетической системы, исключаяющей конфликты в этой

¹ Савельев В.А. Методика оценки энергетической безопасности регионов на примере Ивановской области // Повышение эффективности работы энергосистем. Тр. ИГЭУ. Вып. 5. М.: Энергоатомиздат, 2002. С. 54.

сфере между потребителями, производителями и транзитными странами. Такая система юридически и институционально должна была быть выстроена на долгосрочной основе, на общих правилах обмена активами и общих нормах суда и арбитража. И только такая единая «кровеносная» система положит конец трубопроводным конфликтам, вроде Набукко против «Южного потока», и нецелесообразному расходованию финансовых и иных ресурсов.

Потепление климата вследствие экономической деятельности человека, в том числе и высокоуглеродное производство электричества, уже обернулось многочисленными катаклизмами. Так, например, тепловые волны в Западной Европе летом 2003 г. стали причиной несвоевременной смерти 80 тыс. человек в 12 странах (в основном маленьких детей, больных и стариков). 15 тыс. человек умерли только в одном Париже, общий экономический ущерб, нанесенный этим катаклизмом, составил 8 млрд евро. Неурожаи и болезни могут уничтожить и вынудить к бегству миллионы людей из самых бедных и самых уязвимых стран, что приведет к усилению конфликтов в нестабильных регионах¹ и массовому притоку беженцев в Европу.

Таким же образом связаны внутренняя и внешняя безопасность Европы. «Арабская весна» 2011 г. обернулась массовым притоком иммигрантов на итальянский остров Лампедуза, что вызвало серьезнейший кризис внутри ЕС. Будучи не в силах справиться с наплывом иммигрантов самостоятельно, Италия обратилась за помощью к Брюсселю, который ответил, что не может принуждать членов ЕС к участию в разрешении гуманитарного кризиса на острове Лампедуза. В ответ Италия предоставила иммигрантам полугодовые разрешения на временное проживание, которые позволяли им отправиться в другие страны ЕС. Это решение было встречено в штыки Францией и Германией, пригрозившими, что не будут признавать итальянские документы. «В таком случае лучше нам опять жить порознь и каждому по отдельности бороться со своими страхами и эгоизмом», — прокомментировал данную реакцию премьер-министр Италии Сильвио Берлускони. А министр внутренних дел Италии Роберто Марони с горечью заметил, что солидарность в ЕС проявляется лишь тогда, когда идет речь о спасении банковской системы². Несмотря на то, что этот

¹ Прингл Э. Климатическая безопасность: задача внешней политики XXI в. Речь посла Великобритании в Санкт-Петербургском гуманитарном университете профсоюзов на Международных Лихачевских научных чтениях (<http://www.lihachev.ru/87/5466/5972/>).

² Италия пригрозила выходом из Евросоюза // Телеграф.lv. 11.04.2011 (http://www.inoforum.ru/inostrannaya_pressa/italiya_prigrozila_vyhomom_iz_evrosoyuza).

кризис был преодолен, проблема солидарного ответа ЕС на вызовы подобного рода безопасности Европы остается. Кроме того, конфликт со всей очевидностью подтвердил провал политики мультикультурализма, о котором открыто заявили лидеры крупнейших стран ЕС — Германии, Франции и Великобритании, хотя эта проблема стоит и перед другими странами «старой Европы» — Данией, Нидерландами, Бельгией, Австрией. Нарастающая напряженность в отношениях между местным населением и иммигрантами-мусульманами в Европе, рост популярности праворадикальных партий в ЕС — все это разные проявления одной сущности, а именно: национализма и ксенофобии. Именно эти явления представляют самую большую опасность для развития европейской интеграции и Европейского Союза как нового центра «мягкой силы» в международных отношениях.

Радикализация режимов в арабских странах вследствие волны революций, прокатившейся по Арабскому Востоку, обостряет и проблемы распространения ядерного оружия в этом регионе, а также международного терроризма, который может захлестнуть Европу. Как отмечал российский ученый А.В. Малащенко, «по мере того, как новые власти и в Тунисе, и в Египте станут совершать ошибки и обманут народные ожидания, неизбежно появятся исламистские радикалы»¹.

Глобализация угроз международной и европейской безопасности, растущая взаимозависимость между ними не отменяют тем не менее проблем, связанных с традиционной военной составляющей взаимоотношений бывших оппонентов в Европе. Она остается важнейшим фактором европейской политики и при любом ее обострении немедленно выходит на передний план. Это наглядно продемонстрировали острые разногласия между Россией и Западом в целом вокруг планов расширения НАТО на пространство СНГ, конфликта в Грузии 2008 г., их непримиримые позиции вокруг развертывания американской противоракетной обороны (ПРО) в Европе. Российский мораторий на ратифицированный ею адаптированный Договор по ограничению стратегических вооружений в Европе (ДОВСЕ) в декабре 2007 г. также ставший следствием разногласий между Россией и НАТО в сфере европейской безопасности. Мораторий был объявлен до тех пор, пока страны НАТО не ратифицируют Соглашение об адаптации и не начнут его выполнять. Кавказский конфликт, явившийся вторым по остроте кризисом после операции НАТО против бывшей Югославии в 1999 г.,

¹ Малащенко А.В. Долго находящийся у власти режим загнивает. Если, конечно, он не способен к какой-то эволюции // ЦентрАзия. 27.04.2011 (www.centrasia.ru/newsA.php?st=1303865100).

отодвинул перспективы сокращения обычных вооружений в Европе на неопределенное будущее.

Обычно крупномасштабные войны в Европе заканчивались мирными конференциями и соглашениями — Версальский (1919) и Трианонский (1920) договоры, Ялтинское и Потсдамское соглашения (1945), устанавливающими новый порядок и новые правила поведения в международных отношениях. В отличие от прежних мировых войн, окончание «холодной войны», которое по форме отличалось от «войн горячих», но, по сути, свидетельствовало о тектонических сдвигах в международных отношениях, не привело к созданию новой внеблоковой системы европейской безопасности. Сложившаяся в результате система взаимоотношений между странами Евро-Атлантического региона включает в себя целый ряд рудиментарных элементов, сформировавшихся еще в годы холодной войны, а также поспешно введенных новых структур типа Совет Россия—НАТО. Современное здание европейской безопасности представляет собой хаотическое нагромождение архитектурных излишеств — старых и новых институтов без четкого разделения ролей между ними, что предполагает их соперничество и приводит к параличу всей системы безопасности. Об этом со всей очевидностью свидетельствовал кавказский кризис 2008 г.

Еще до принятия Лиссабонского договора Европейский Союз занял место одного из главных акторов, ответственных за безопасность в Европе, включая энергетическое и гуманитарное направления. Но европейская безопасность не может быть замкнута или ограничена только лишь периметром Европейского Союза и стран НАТО, в которую входит большинство стран ЕС. Это и постсоветское пространство, и так называемая Большая Европа. Новые внешние вызовы европейской безопасности ставят четкие императивы сотрудничества ЕС и НАТО с другими странами, проживающими в Европе и не входящими в союзы Запада. Эти вызовы ставят также задачу переосмысления Европейским Союзом традиционного атлантизма, который сам по себе является источником серьезных проблем в сфере европейской безопасности.

Кризис евро-атлантических отношений

Окончание эпохи биполярности — распад антагонистического «восточного полюса» — избавило Запад от необходимости противостоять военной угрозе «социалистического лагеря», выдвинув на первый

план собственные интересы Европы и США, далеко не всегда совпадающие, а нередко и вступающие в противоречие друг с другом. Эти интересы определяются и императивами экономического развития, и политической культурой, порожденной определенным историческим опытом, и различающимися представлениями сторон об угрозах европейской и международной безопасности. Об этом свидетельствуют разногласия между союзниками по ряду конкретных вопросов, таких, как война в Ираке, Киотский протокол и деятельность Международного уголовного суда (МУС).

Основанием американского присутствия США в Европе традиционно являлась зависимость европейских стран от США в сфере безопасности. Устранение угрозы глобального конфликта ослабило эту зависимость и стало катализатором интеграции в сфере Общей внешней политики, политики безопасности и обороны (ОВПБ/ОПБО). Оно обнажило глубинное противоречие между стратегическими целями европейской интеграции, объективно ведущими к независимости Европы от США в сфере безопасности, и традиционной атлантической солидарностью, замешанной на зависимости европейских союзников от американской военной мощи.

В большой степени этому способствовала политика США, неожиданно ощутивших себя единственной глобальной сверхдержавой с новыми глобальными миссиями, фактически исключившими Европу из приоритетов американской внешней политики и взявшими на себя роль «программирующего лидера». Данная «Стратегия «программирующего лидерства», сформировавшаяся в первый срок президентства Билла Клинтона (1993–1996) и опробованная в ходе второго срока (1997–2000), состоит в действиях, направленных на выдвигание повестки дня, т.е. круга проблем, определяющих спектр и направленность совместных действий США с государствами — объектами данной стратегии, а затем в реализации заложенного в этой повестке потенциала в интересах Соединенных Штатов»¹.

Вместе с тем, интеграционные процессы в области безопасности и обороны, остающиеся и по сей день самой сложной сферой жизнедеятельности ЕС, как свидетельствует сам Лиссабонский договор, всегда воспринимались Вашингтоном с подозрением. Даже в период президентства Билла Клинтона, благословившего Кельнский и Хельсинский саммиты ЕС 1999 г., которые дали новый импульс развитию Европейской политике безопасности и обороны (ЕПБО), прежде всего, для осу-

¹ Троицкий М.А. Концепция «программирующего лидерства» в евроатлантической стратегии США Pro et Contra. 2002. № 4. С. 86–103.

шествования так называемых Петербургских задач¹, оставались оговорки в отношении создания самостоятельной военной структуры ЕС. Достаточно вспомнить три условия, представленных госсекретарем США Мадлен Олбрайт: нет размежеванию, нет дискриминации, нет дублированию (*no decoupling, no discrimination, and no duplication*).

Но наибольший урон евро-атлантическим отношениям был нанесен политикой президента Дж. Буша-младшего. Именно при нем усилилось напряжение в ключевых структурах НАТО из-за специфики внешней политики США с ее тезисом, что миссия определяет коалицию, а не наоборот, стремлением действовать односторонним и силовым путем, игнорируя интересы и позиции даже ближайших союзников². Пик разногласий был достигнут во время войны в Ираке, но планы администрации Буша по строительству европейской ПРО вбили клин даже между США и их ближайшим союзником Великобританией, раскололи евро-атлантическое сообщество.

Надежды многих политиков стран ЕС на то, что с момента вступления Барака Обамы на должность президента эти натянутые отношения должны были вернуться в русло «клинтоновской политики» и измениться в лучшую сторону, не оправдались. Европа не вернулась в список главных приоритетов внешней политики США. Брюссель был разочарован, когда администрация США объявила о реформе банковской системы, в одностороннем порядке прекращая обсуждения в рамках Совета по финансовой стабильности «Большой двадцатки» о регулировании сферы финансовых услуг. Кроме этого, Обама не посетил ежегодный саммит ЕС–США, который проводился в Мадриде в мае 2010 г., как считали европейцы, у него были более важные дела. Даже в сфере такого общечеловеческого дела, как борьба с терроризмом, у двух великих держав современности трудно заметить тенденции к сближению. В феврале 2010 г. Европейский парламент отклонил соглашение между ЕС и США по вопросам обмена финансовой информации о гражданах с целью предотвращения терроризма посредством европейской компании SWIFT, которая управляет банковскими операциями по всему миру³.

Со своей стороны, у США есть недовольство поведением европейцев. По мнению Вашингтона, несмотря на усилия Б. Обамы навести

¹ Задачи гуманитарного характера, порученные ЗЕС в 1992 г. его членам на конференции в Петербурге, по оказанию помощи и эвакуации лицам, находящимся в опасности, по сохранению и восстановлению мира, в случае необходимости и силой оружия.

² *Арбатов А.Г.* Уравнение безопасности. М., РОДП «Яблоко», 2010. С. 119.

³ Обзор новостей внешней политики ЕСЮ. 20 августа 2010 г. (<http://eulaw.ru/content/obzor-novostey-vneshney-politiki-es>).

новые мосты с Европой, включая его многочисленные поездки в европейские столицы, со стороны европейских союзников не последовало какого-либо существенного вклада в сотрудничество с США в Афганистане. «Для многих американцев взаимодействие с Европой является процессом ради процесса, затратным с точки зрения времени, но не приносящим конкретных результатов»¹.

Накануне Лиссабонского саммита НАТО в ноябре 2010 г. Жозе Мануэль Баррозу, глава Европейской комиссии, в интервью газете «The Times» сказал, что глубоко разочарован нынешним положением дел в трансатлантическом союзе. По его словам, трансатлантические взаимоотношения могли бы давать гораздо больший результат. Такое положение вещей беспокоит Европейскую комиссию². Новая Стратегическая концепция НАТО «Активное вовлечение, современная защита»³, принятая в ноябре 2010 г., не привнесла ни нового политического мышления, ни прорывных инициатив, особенно на российском направлении. Как все документы подобного рода, она была, прежде всего, направлена на умиротворение всех участников, преодоление внутреннего раскола в НАТО. Совершенно очевидно, что Европа не вернется в число главных внешнеполитических приоритетов США, но евроПРО, предложенная президентом Обамой, в отличие от противоракетной программы Дж. Буша, создает новую стратегическую связь между США и европейскими союзниками, более крепкую, чем размещение американского тактического оружия в Европе. Не вызывает сомнений, что европейские союзники будут поддерживать «европейский ракетный щит», даже если Россия отвергнет предложение об участии в этом проекте⁴. Иными словами, ЕС понимает, что европейская безопасность становится все больше европейским делом, и без России ему не обойтись, но новая стратегическая связь с США является для него основополагающей. Именно поэтому можно ожидать от стран «ядра» ЕС активности и инициативности в сглаживании острых углов между Россией и США по вопросу о противоракетной обороне.

Серьезную проблему для формирования военной составляющей Европейского Союза и повышения его роли в обеспечении европей-

¹ *Volker K.* The «Obama effect» has been to lay bare deep transatlantic tensions // Europe's World. Spring 2010 (<http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home/Article/tabid/191/ArticleType/articleview/ArticleID/21568/Default.aspx>).

² *Ibidem.*

³ Новая Стратегическая концепция НАТО «Активное вовлечение, современная защита» (<http://nato.w-europe.org/show.php?art=2598&rubr=24>).

⁴ *Alcaro R.* The Italian Government and NATO's New Strategic Concept, DOCUMENTI IAI 10. Rome, 12 July 2010. P. 6.

ской безопасности представляет факт перекрестного членства стран ЕС и НАТО. 21 государство НАТО являются одновременно членами ЕС, две страны — это ядерные державы; девять имеют на своей территории иностранные войска, в том числе шесть — склады американских тактических ядерных авиабомб. Подавляющая доля ресурсов, выделяемых странами ЕС на коллективные силы и задачи, по-прежнему привязана к НАТО и операциям стран альянса (прежде всего, в Ираке и Афганистане). Не имеется обоснованного и конкретного представления о военных потребностях Петербургских задач, и нет четкого разграничения между военными составляющими ЕС и НАТО. Взаимоотношения между НАТО и Евросоюзом в 2001 г. были поставлены на институциональную основу. Базовые политические принципы были сформулированы в Декларации НАТО–ЕС по Европейской политике безопасности и обороны в декабре 2002 г. Декларация охватывает так называемые договоренности «Берлин-плюс», которые включают в себя следующие четыре элемента:

- возможность доступа ЕС к оперативным планам НАТО;
- презумпция доступности ЕС ресурсов и общих средств НАТО;
- варианты участия Европейского командования НАТО в возглавляемых ЕС операциях, включая традиционно европейскую квоту заместителя Верховного главнокомандующего объединенными вооруженными силами (ВГК ОВС) НАТО в Европе;
- адаптация системы оборонного планирования НАТО с учетом возможности выделения сил для операций ЕС¹.

Признавая за НАТО ведущую роль в поддержании безопасности в Европе, ЕС теоретически получал в рамках ЕПБО право доступа к средствам планирования НАТО. Были созданы постоянные механизмы связи взаимодействия на уровне военных в целях содействия сотрудничеству на оперативном уровне. С ноября 2005 г. при Военном штабе ЕС действует Постоянная группа связи взаимодействия НАТО, а в марте 2006 г. при штабе главкома ОВС НАТО в Европе (стратегическое оперативное командование НАТО в г. Монсе, Бельгия) был создан Отдел ЕС.

Вместе с тем в Итоговой декларации, принятой в период празднования 60-летия НАТО, отмечалось: «Мы полны решимости улучшать стратегическое партнерство между НАТО и ЕС, как согласовано нашими организациями, чтобы добиться более тесного сотрудничества и большей результативности, избежать ненужного дублирования в духе транспарентности и уважения самостоятельности обеих организа-

¹ Михайлов В. У Евросоюза — призывной возраст // Независимое военное обозрение. 02.04.2010 (http://nvo.ng.ru/forces/2010-04-02/1_eurounion.html).

ций»¹. Очень многие эксперты интерпретировали это заявление, сделанное почти десять лет спустя после институционального оформления сотрудничества, как фактическое признание серьезного кризиса этого сотрудничества.

Выяснилось, что в рамках соглашения «Берлин-плюс» проблемы возможного распределения обязанностей между НАТО и ЕС остались нерешенными. Так, например, реализация помощи в Дарфуре в 2005 г. осуществлялась на основе индивидуального выбора государств — членов НАТО и ЕС, и каждая страна самостоятельно решала, каким образом и в рамках какой из двух организаций осуществлять программы поддержки. До совместных действий ЕС и НАТО дело не дошло. Ряд стран, в частности Великобритания, Нидерланды и Италия, оказались в крайне сложном положении, когда их руководству, по сути, пришлось выбирать между Альянсом и Европейским Союзом. Все три страны в итоге остановили свой выбор на НАТО, в то время как Франция, Германия и Греция предпочли действовать через Евросоюз².

Серьезной и по сей день непреодолимой проблемой в партнерстве ЕС и НАТО оказалась так называемая «проблема участия», связанная с Кипрской ситуацией. Мальта и Кипр, ставшие членами ЕС, не имеют доступа к информационным протоколам НАТО и не могут принимать участие в заседаниях на уровне основных институтов сотрудничества — Североатлантического совета — Комитета по политике и безопасности (КПБ) ЕС. «Двойное вето» — перекрестное блокирование Турцией и Грецией расширения повестки дня заседаний Североатлантического совета — КПБ ЕС и внесения на совместное обсуждение организаций новых вопросов фактически парализует сотрудничество. Дополнительные сложности возникают и на уровне финансового обеспечения деятельности организаций. Ограниченность ресурсов и особенности системы финансирования операций в рамках ЕС и НАТО³ при невозможности увеличения в ближайшем будущем расходов государств-членов на оборону делает актуальным вопрос о повышении эффективности управления финансами.

Иными словами, несмотря на солидную юридическую базу и существование совместных структур, практическое сотрудничество осуществляется по принципу *ad hoc*, когда военные ЕС и НАТО дого-

¹ Итоговая декларация встречи в верхах в Страсбурге/Киле, 4 апреля 2009 г. (http://www.nato.int/cps/ru/natolive/news_52837.htm).

² Тузовская Н.Ю. Отношения ЕС и НАТО: «Стратегическое партнерство?» (<ftp://ftp.inion.ru/inion/eremenko/euro-pdf/33.pdf>).

³ Большинство проектов финансируется по принципу «адресных расходов», когда их несут только те страны, которые участвуют в операциях.

вариваются на местах о координации действий. Курс Европейского Союза на использование автономного потенциала в кризисном регулировании, совершенствование механизмов планирования, провозглашенная ответственность за создание «архитектуры мира и безопасности» в Африке объективно диктуют ЕС необходимость выхода за рамки «Берлин-плюс».

Кроме названных проблем, существует раскол по ряду вопросов обеспечения европейской безопасности, в первую очередь, отношениях с Россией, между «старой Европой» и «новой Европой» и внутри ЕС, и внутри европейской опоры НАТО. По выражению одного известного голландского дипломата, «старая Европа хочет новую НАТО, а «новая Европа» хочет старую НАТО».

Как отмечал английский историк Пол Кеннеди, не стоит рассчитывать на то, «что по мере смены лидеров и усложнения международной обстановки развод сам собой вновь обернется счастливым супружеством. Кардинальные изменения в мировой политике идут полным ходом, и по разные стороны Атлантики зачастую по-разному видят способы решения возникающих проблем. Трансатлантический процесс не удастся вернуть в прежнее русло, но в этом нет никакой катастрофы»¹.

Одним из наиболее вероятных сценариев в развитии трансатлантических отношений станет функциональное и региональное перераспределение ролей между союзниками. Внешняя безопасность евро-атлантического пространства, в первую очередь, противодействие нераспространению оружия массового уничтожения и международному терроризму, должна оставаться функцией реформированной НАТО. При благоприятном сценарии она может обеспечиваться через сотрудничество НАТО и России (Совет Россия–НАТО) с привлечением Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ) для решения проблем безопасности в Центральной Азии и участием Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) на Дальнем Востоке. Безопасность в рамках европейского региона, прежде всего, предупреждение и урегулирование конфликтов в Большой Европе, а также борьба с экстремизмом будут все больше становиться европейской обязанностью и решаться в рамках Общей политики безопасности и обороны. Также при благоприятном развитии ситуации в Европе она могла бы быть обеспечена через сотрудничество Европейского Союза, России и тяготеющих к ЕС других постсоветских государств.

¹ Кеннеди П. Трансатлантические отношения: три сценария // Россия в глобальной политике. Январь-февраль, 2004. № 1 (http://www.globalaffairs.ru/number/n_2453).

Концептуальная и практическая основы политики ЕС в сфере европейской безопасности

Европейская стратегия безопасности

Принятая в ЕС модель «всеобъемлющей безопасности» предполагает не только урегулирование конфликтов, но и их предотвращение. Она включает широкий спектр миротворческой деятельности — классические миротворческие операции, полицейские операции, утверждение верховенства закона, реформу в сфере безопасности, постконфликтное хозяйственное восстановление и строительство демократических институтов¹.

В Европейской стратегии безопасности (ЕСБ), принятой ЕС в 2003 г., были определены основные угрозы, намечены стратегические цели, а также уточнены и дополнены Петербургские задачи. Региональные конфликты выделяются в качестве одной из главных угроз европейской безопасности: «Кашмирская проблема, конфликты в районе Великих озер и на Корейском полуострове прямо или косвенно затрагивают интересы Европы, в той же степени, что и более близкие к ней очаги конфликтов, прежде всего, ближневосточного. Сопровождающиеся применением насилия или зашедшие в тупик конфликты, постоянно сохраняющиеся у наших границ, являются угрозой региональной стабильности»². Региональные конфликты зачастую могут привести «к экстремизму, терроризму, провалу государственности; они создают условия для формирования организованной преступности и способны подогреть потребность к овладению оружием массового уничтожения»³.

В документе особый акцент сделан на политические меры для разрешения конфликтов, отмечается, что «наиболее практичным подходом представляется иногда обращение к корням застарелых региональных конфликтов». При этом признается, что могут потребоваться и военные меры, и действенная работа полиции. Экономические инструменты служат целям хозяйственного восстановления, а гражданская помощь в разрешении кризиса помогает восстановить гражданское правление⁴.

¹ IAI publications. No 19. English series (www.iai.it/content.asp?langid=2&contentid).

² Европейская стратегия безопасности. Безопасная Европа в мире, который должен стать лучше. С. 5 (www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIRU.pdf).

³ Там же.

⁴ Там же. С. 8.

Названная стратегия сохраняет свою актуальность и по сей день. 11 декабря 2008 г. после Кавказского кризиса Европейский совет принял Доклад о реализации Европейской стратегии безопасности под названием «Обеспечение безопасности в меняющемся мире»¹. Многие в ЕС не исключали и вариант пересмотра самой ЕСБ, но Европейский совет решил оставить ее текст нетронутым из опасения, что дебаты приведут к серьезным расхождениям, особенно в отношении России. В результате ЕСБ была дополнена новыми вызовами безопасности, в частности проблемами кибер-безопасности, энергетической безопасности и изменения климата, которые были отнесены к нетрадиционным угрозам. Решение этих проблем возможно, по мнению ЕС, только в формате многостороннего сотрудничества.

Иными словами, если в ЕСБ изложены и концепция, и амбициозная внешнеполитическая повестка дня ЕС, то оценка ЕС в отношении их результатов выражена в Докладе 2008 г.: «Несмотря на все, что было достигнуто, работа по реализации ЕСБ не завершена. Для того, чтобы реализовать полностью наш потенциал, нам все еще необходимо действовать более умело, более согласованно и более активно»². Фактически было признано, что Европейский совет не обеспечил создание требуемого механизма для активной реализации стратегии и связи между ЕСБ и процессом принятия решений. Стратегические цели остались прежними и были подтверждены в Докладе 2008 г., в котором, однако, сохранилась неясность относительно путей решения конкретных проблем.

Перспективы Общей политики безопасности и обороны ЕС

Целью настоящей главы не является детальное рассмотрение становления и создания механизмов Общей внешней политики и безопасности ЕС и его общей политики безопасности и обороны. Ее задача — определить возможные направления развития европейской интеграции на этом направлении. Все же следует напомнить, что принятие Европейской стратегии безопасности явилось значительным достижением в сфере ОВПБ/ОПБО. Помимо признания основных общих угроз для стран — членов Евросоюза, были определены стратегические цели,

¹ Отчет о внедрении Европейской стратегии безопасности «Обеспечение безопасности в изменяющемся мире» // Европейская стратегия безопасности. Безопасная Европа в лучшем мире. 2009. С. 7 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC7809568RUC.pdf).

² См.: Основы обновленной Европейской стратегии безопасности // Вся Европа. 2009. № 9 (36).

дополнены Петербургские задачи, их содержание и географическая зона применения были уточнены. Все это свидетельствовало о намерении Евросоюза стать глобальным игроком в международных отношениях¹.

Лиссабонский договор, принятый в ноябре 2009 г., в значительной мере институализировал Общую внешнюю политику безопасности и обороны, но не перевел ее из плоскости межправительственных отношений на наднациональный уровень. Помимо учреждения поста Председателя Европейского совета (ст. 15), в Лиссабонском договоре был изменен статус Высокого представителя по ОВПБ, должность которого отныне будет называться Высокий представитель Союза по иностранным делам и политике безопасности (ст. 18). Ему передаются все нынешние функции и полномочия Высокого представителя по ОВПБ и члена Комиссии по внешним связям. Он становится заместителем Председателя Комиссии и постоянным Председателем Совета министров иностранных дел. В его подчинение передаются все зарубежные представительства, объединенные в Европейскую внешнеполитическую службу (ЕВПС)².

Вместе с тем, как отмечал российский ученый Н.Ю. Кавешников, ОВПБ/ОПБО сохранилась в своем нынешнем виде — как форма межправительственного сотрудничества. Но все же в ней произошли серьезные изменения. Не только повторена фраза о возможности превращения ЕПБО в общую оборону, но и появилось положение об обязательности совместных действий по отражению агрессии против одного из государств-членов. Однако, учитывая серьезные разногласия по целому ряду внешнеполитических вопросов, развитие ОВПБ/ОПБО, скорее всего, будет происходить в формате постоянно структурированного сотрудничества, т.е. без участия всех 27 стран ЕС³. Определенным новшеством является и то, что Лиссабонский договор не устанавливает численный порог для участия в таком сотрудничестве — желания двух членов ЕС достаточно для его реализации.

Именно в этом направлении — гибкой интеграции — будет развиваться Общая политика безопасности и обороны. Согласно новым положениям, государства — члены ЕС, которые «имеют более высокий военный потенциал и приняли на себя более жесткие обязатель-

¹ Тихова В.В. Формирование политики безопасности в единой Европе (www.mgimo.ru/files/2004/kafedry/evro_int/reader4meo_7-1.doc).

² Кавешников Н.Ю. Лиссабонский договор и идея Конституции ЕС // Европейская интеграция / Науч. ред. О. Буторина. М.: Издательский Дом «Деловая литература», 2011. С. 181.

³ Кавешников Н.Ю. Лиссабонский договор и его последствия для развития ЕС (www.ieras-library.ru/doc/liss1.pdf).

ства с целью выполнения максимально сложных миссий»¹, могут создавать «продвинутую» группу в данной области. Таким образом, осуществление миссий и операций ЕС возможно не полным составом государств-членов, а только теми, кто желает принять в них участие и располагает необходимым потенциалом. Точно так же государства — члены ЕС могут на базе Европейского оборонного агентства (ЕОА) создавать продвинутые группы для реализации различных проектов в области развития военных потенциалов².

«Первой ласточкой» такого рода стало подписание Францией и Великобританией беспрецедентного соглашения о сотрудничестве в оборонной сфере. В Лондоне 2 ноября 2010 г. были подписаны два документа. Договор о сотрудничестве в сфере обороны и безопасности определил параметры взаимодействия между вооруженными силами двух стран, в частности, создание совместного экспедиционного корпуса в несколько тыс. человек для участия в военных операциях НАТО, ООН и ЕС, а также объединение усилий по разработке перспективных систем вооружений. Второй договор касается «чувствительной» области ядерного оружия — впервые ядерные державы будут совместно использовать испытательные научно-исследовательские центры (общий Центр в Вальдьюке во Франции и британский Центр технологического развития в Алдермастоне) для исследований и тестирования ядерных боезарядов. Оба центра должны быть созданы к 2015 г.

Хотя сторонами подчеркивалось, что франко-британские соглашения являются исключительно двусторонними и не имеют отношения к ОПБО и постоянному структурированному сотрудничеству, многими аналитиками оно было воспринято де-факто как таковое. Сотрудничество между Францией и Великобританией в ядерной сфере, каким бы избирательным и ограниченным оно ни представлялось сегодня, можно расценивать как первый шаг к созданию объединенных ядерных сил двух стран под эгидой ЕС. Чтобы такие силы не противоречили международным договорам, прежде всего, Договору о нераспространении ядерного оружия, они должны иметь независимое командование, но политическое решение о возможности их использования может находиться в ведении ЕС. Для этого потребовалось бы как минимум благосклонное отношение к данной инициативе лидирующей в ЕС Германии, которая известна своими антиядерными настрое-

¹ Consolidated Version of the Treaty on European Union, Preamble, Article 42 (p. 3, 6), Article 45 // Official Journal of the European Union. 30.03.2010. С. 83.

² *Бабынина Л.О.* Дифференциация в рамках ОВПБ/ЕПБО Евросоюза // *Обозреватель.* 2010. № 4. С. 67.

ниями. Несомненно, сегодня это отдаленная перспектива, но теоретически такое развитие событий кардинально изменит ядерный ландшафт в Европе и мире. И не обязательно в худшую сторону. Учитывая гибкость ядерных доктрин Великобритании и, особенно, Франции с точки зрения избирательного применения ядерного оружия и неприятия принципа отказа от применения ядерного оружия первыми, политический контроль ЕС мог бы оказаться весьма важной гарантией от случайностей, которые могут повлечь катастрофические последствия. Возрастет и возможность включения франко-британских ядерных сил в процесс контроля и сокращения ядерных вооружений.

Важной проблемой остается для ЕС и создание единой европейской армии, необходимой для предотвращения и урегулирования конфликтов. Вместо объединенного армейского корпуса Евросоюз сделал упор на создание мобильных частей численностью около 1,5 тыс. человек в каждой, получивших наименование «боевых групп» (*battle groups*). Эти части могли создаваться либо одной страной — членом ЕС, либо совместно несколькими странами, причем во взаимодействии с Силами быстрого реагирования НАТО (*NATO Response Force — NRF*). В основном это были формирования сухопутных войск, подготовленные и оснащенные для возможного развертывания в течение 10–15 дней и для ведения самостоятельных действий сроком до 120 дней. Всего предполагалось создать около 10 таких групп. Командование и контроль должны были обеспечиваться оперативными штабами. В качестве примера многонационального контингента можно назвать Северную боевую группу, возглавляемую Швецией. Ее численность — около 2,5 тыс. человек. 80% личного состава, почти все боевые силы и штаб группы, обеспечивает Швеция. Финляндия выделяет 200 человек: минометный взвод, картографов, силы радиационной, химической и биологической защиты (РХБЗ); Норвегия и Ирландия — по 150 и 80 человек соответственно для медицинского обеспечения; эстонцы — два взвода (45–50 человек) с задачами обеспечения охраны и безопасности¹.

Создание «боевых групп» считается главным успехом в развитии военного потенциала ЕС. По мнению экспертного сообщества Евросоюза, они повысили уровень сотрудничества между государствами — членами ЕС. «Боевые группы» внесли существенный вклад в трансформацию военного потенциала ЕС, однако он оставался ограничен слишком малой частью вооруженных сил, участвующих в них. Кроме того, минимальный критерий участия был размыт, что позволяло каж-

¹ Михайлов В. У Евросоюза — призывной возраст // Независимое военное обозрение. 02.04.2010 (http://nvo.ng.ru/forces/2010-04-02/1_eurounion.html).

дому государству ЕС участвовать в военных операциях и снижало эффективность всех формирований¹. Как отмечают эксперты, ЕС предпочитает организовывать «боевые группы» по принципу *ad hoc*, и, по существу, они еще не были использованы при подготовке операций последнего времени². Миротворческие контингенты ЕС формируются по-прежнему на национальной основе, и состав участников миссий отличается в каждом конкретном случае.

Многие рассматривают «боевые группы» как прообраз Европейских вооруженных сил, идея создания которых поддерживается ведущими странами ЕС, прежде всего, Германией, Францией и Италией. Но на сегодняшний день «боевые группы» ЕС — скорее, проект виртуальный, чем практический. Как показывает практика участия европейских стран в операциях НАТО, боеспособность их вооруженных сил низка. Они полностью зависят от США с точки зрения боевого обеспечения — разведки, связи, управления, радиоэлектронной борьбы (РЭБ), тылового снабжения и глобальных перебросок с применением транспортной авиации. Кроме того, европейские страны имеют крайне ограниченные возможности по комплексному применению высокоточного оружия, где они также почти полностью зависят от американцев³.

Афганский опыт европейцев поставил этот вопрос в повестку дня Европейского Союза. Германия, Франция и Польша уже поддержали идею создания единого командного центра вооруженных сил Евросоюза. Официальное заявление по данному поводу 19 июля 2011 г. подписали министры иностранных дел трех государств — Гидо Вестервелле, Ален Жюппе, Радослав Сикорский. Министр иностранных дел Италии Франко Фраттини прямо заявил, что с учетом нынешней ситуации в Афганистане существование единой армии было бы необходимо. По его словам, сейчас президент США Барак Обама обсуждает с каждой европейской страной отдельно вопросы усиления военного контингента или дополнительного выделения техники в Афганистан. Однако, если бы армия была единой, такие вопросы решались бы более быстро и продуктивно. Фраттини заявил, что Италия предложит Европейскому Союзу создать единую европейскую армию на основе продвинутого сотрудничества, предусмотренного Лиссабонским до-

¹ Major C., Mölling C. EU-Battlegroups. Bilanz und Optionen zur Weiterentwicklung europäischer Krisenreaktionskräfte, Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010 (http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=7371).

² Ibidem.

³ Михайлов В. У Евросоюза — призывной возраст.

говором¹. Вместе «страны Евросоюза могут создать самую сильную армию в мире, а сейчас мы карлики и гномы по сравнению с такими великими державами, как США, Россия, Китай», — заявил по итогам саммита Евросоюза в октябре 2010 г. глава правительства Италии Сильвио Берлускони².

Новые миссии

По своей сути ЕС, оформившийся как самостоятельный центр силы после окончания «холодной войны», лучше, чем традиционные центры силы, приспособлен к противодействию новым вызовам безопасности, прежде всего, региональным конфликтам. Миротворчество играет важную и многогранную роль в жизнедеятельности Европейского Союза. Осуществляя миротворческие миссии и операции, Европейский Союз выступает как один из важнейших международных центров силы в урегулировании региональных конфликтов, обеспечении европейской и международной безопасности. Кроме того, миротворчество изначально являлось катализатором процессов европейской интеграции, прежде всего, важнейшим системообразующим фактором в формировании Общей политики безопасности и обороны ЕС (ОПБО, первоначально — ЕПБО). И Кельнский, и Хельсинский саммиты ЕС, состоявшиеся в 1999 г. и давшие новый импульс развитию ОПБО, были ориентированы на создание самостоятельной военной структуры ЕС, прежде всего, для решения Петербургских задач.

С 2003 г. Евросоюзом было развернуто 25 миротворческих программ, включая 17 гражданских или смешанных гражданско-военных операций, девять из которых осуществляются по сей день³. Исключительно военный характер носят только операция «Алтея» в Боснии и Герцеговине, где ЕС взял на себя функции, ранее выполнявшиеся НАТО, и «Атланта», проводящаяся с 2008 г. против сомалийских пиратов в Аденском заливе. Вместе с тем, механизмы кризисного регулирования в ЕС и его оперативные возможности не всегда и не во всем соответствуют тем амбициозным целям, которые провозглашаются Брюсселем во многих официальных документах. Практический опыт миротворчества Евросоюза вскрыл ряд серьезных недостатков: неповоротливость его руководя-

¹ Новая европейская армия уничтожит НАТО, 16.11.2009 (<http://www.baltinfo.ru/2009/11/16/Novaya-evropeiskaya-armiya-unichtozhit-NATO---eksperty-115356>).

² Берлускони С. Армии стран Евросоюза — карлики и гномы против РФ, США и Китая. 29 октября 2010 (www.dp.ru/a/2010/10/).

³ EU crisis management: institutions and capabilities in the making // IAI Quaderni, English series. No 19 (<http://www.iai.it/content.asp?langid=2&contentid>).

щих органов; несостыкованность сил и средств, выделяемых разными членами Евросоюза, недостатки координации. Сохраняется отставание подавляющего большинства членов Европейского Союза в сфере высоких военных технологий — в создании средств радиоэлектронной борьбы и военной электроники; высокоточного оружия; спутников, обеспечивающих управление, связь и разведку; комплексов обеспечения стратегической мобильности, прежде всего, военно-транспортных самолетов большой грузоподъемности и тяжелых воздушных заправщиков.

Иными словами, эффективная реализация целостного подхода ЕС к кризисному регулированию невозможна без изменений в самом антикризисном механизме Евросоюза, которые позволили бы объединить сферы безопасности, политики, экономики и социальных отношений во всех направлениях внешней политики — от разработки до воплощения и ее оценки.

Признавая ключевую роль Совета Безопасности (СБ) ООН в области международной безопасности и необходимость соблюдения норм международного права, Европейский Союз предпочитает самостоятельное проведение миротворческих операций, осуществляемых с санкции СБ ООН, но под своим непосредственным руководством. Если же речь идет именно об операциях ООН, то в ней могут участвовать отдельные страны ЕС, но не интеграционное объединение в целом, поскольку два разных уровня международной координации миротворчества невозможно привести к общему знаменателю. Несмотря на то, что ЕС отдает предпочтение операциям с санкции СБ, он может действовать и по своему усмотрению. Примером такого действия является решение ЕС разместить в Косово иностранный полицейский контингент без согласования своих действий с правительством Сербии и в отсутствие мандата ООН, что противоречит тексту Резолюции Совета Безопасности ООН № 1244¹. В этой резолюции трижды указывается приверженность «контактной группы» и всех членов ООН принципу территориальной целостности Сербии (тогда — СРЮ в составе Сербии и Черногории). В любом случае правомерность присутствия Миссии ЕС в Косово вызывает большие сомнения. Следствием этого является и обреченность на провал самой Миссии ЕС, имеющей благие намерения, но не обладающей легитимностью в глазах Приштины, а значит, и поддержкой со стороны косовских институтов. Очень показательным, что практически сразу же после обретения независимости Косово косовары выступили против развертывания

¹ Резолюция 1244 (1999), принятая Советом Безопасности на его 4011-м заседании. 10.06.1999 (<http://www.un.org/russian/documen/scresol/res1999/res1244.htm>).

Миссии ЕС в крае в соответствии с логикой «мавр сделал свое дело, независимость достигнута и надзиратели нам не нужны». Многие эксперты считают, что примеры Ирака и Косово (называются ли они «антитеррористической коалицией для Ирака» или «гражданско-полицейской миссией» ЕС для Косово) создают опасный прецедент, подменяя функции СБ ООН и присваивая его полномочия. В этих условиях сам СБ ООН становится декоративным органом.

Хотя декларируемая обеспокоенность ЕС последствиями региональных конфликтов не ограничивается географически близкими областями и носит глобальный характер, все же приоритетное значение для ЕС имеют открытые или латентные конфликты на европейском континенте и в сопредельных регионах: на постсоветском пространстве, в Западных Балканах, на Ближнем и Среднем Востоке. ЕС имеет неразрешенный конфликт непосредственно на территории одного из своих государств-членов — Республики Кипр. С точки зрения здравого смысла, именно этот конфликт должен был бы быть главным приоритетом в кризисном регулировании Европейского Союза, однако решение кипрской проблемы из-за сохраняющихся греко-турецких противоречий представляется наиболее сложной задачей, поскольку условие для его гипотетического решения — предоставление членства Турции в ЕС вместо обещанного «привилегированного партнерства» — в обозримом будущем невыполнимо. Признание тремя ведущими странами ЕС — Германией, Францией и Великобританией — провала «мультикультурного проекта» в Европе отодвигает решение кипрской проблемы на неопределенную перспективу.

Конфликты на пространстве СНГ, прежде всего, приднестровская проблема, вызывают все большую обеспокоенность Европейского союза, поскольку находятся в непосредственной близости от его границ. Однако в практическом плане у ЕС нет возможностей для проведения миротворческих операций в горячих точках этого региона, находящегося в зоне ответственности миротворческих сил СНГ. ЕС присутствует здесь в качестве наблюдателя совместно с США в переговорах в формате «5+2» и в рамках миссии по приграничной помощи Молдове и Украине. Кавказский кризис вследствие столкновения России и Грузии в августе 2008 г. вновь привлек внимание ЕС к «замороженным конфликтам» на территории СНГ и необходимости конструктивного сотрудничества с Россией по этим вопросам. Приднестровская проблема обсуждалась на различных уровнях отношений России и ЕС, включая неофициальные мини-саммиты (Довиль 2010) и двусторонние встречи. Но без существенного прорыва в отношениях ЕС и России достичь реальных результатов не представляется возможным.

Отношения ЕС и России в контексте европейской безопасности

Лиссабонский договор повысил статус ЕС в глазах России, которая воспринимала его до этого лишь как глобальную экономическую силу, но с политической точки зрения считала слабым игроком в международных делах. Кроме того, в мае 2011 г. Евросоюз получил право направить своего представителя в ООН вместо прежней практики, когда от его имени на ротационной основе выступали послы отдельных входящих в ЕС государств. Соответствующая резолюция, повышающая статус ЕС, была принята Генассамблеей ООН. Евросоюз не получает права голоса, но его представитель в Генассамблее и комиссиях ООН сможет участвовать в дебатах и вносить резолюции совместно с другими. Все это усиливает роль ЕС на международной арене, а статус партнера имеет большое значение для России.

Вместе с тем, по мнению российского европеиста академика И.Д. Иванова, хотя Лиссабонский договор «расширяет тематическое поле сотрудничества России непосредственно с органами Евросоюза», в то же время около 300 статей договора все еще предстоит реализовывать через совместную компетенцию Европейского Союза и стран-членов»¹. Кроме того, «вводимая договором законодательная инициатива, исходящая от одного и более миллионов граждан стран-членов Европейского Союза (ст. 11.4), может быть выгодна лишь третьим странам, имеющим здесь свое влиятельное политическое лобби, которым не располагает Россия. Все это делает переговорный процесс и реализацию достигнутых договоренностей более чувствительными к постороннему, в том числе антироссийскому, влиянию, осложняя общий климат сотрудничества»².

Несомненно, в странах ЕС, кстати, так же как и в России, существуют «фантомные боли», унаследованные от холодной войны. Не нужно сбрасывать со счетов и внешнюю политику России, ее внутреннюю посткоммунистическую трансформацию, вектор которой будет в большой степени определять и отношения с Западом.

¹ Иванов И.Д. Лиссабонский договор и интересы России. 28.02.2010 (http://www.globalaffairs.ru/number/n_14567).

² Там же.

*Россия и ЕС в поисках
новой архитектуры безопасности*

Что касается европейской и международной безопасности, на первый взгляд, у России и ЕС здесь нет фундаментальных противоречий. Россия и ЕС имеют общие внешнеполитические цели и интересы в этой области, связанные с необходимостью отражения новых вызовов, возникших по окончании биполярной эпохи, включая этно-религиозные и территориальные конфликты, распространение оружия массового уничтожения, международный терроризм и другие трансграничные угрозы (организованная преступность, нелегальная иммиграция и др.). И Россия, и ЕС заинтересованы в развитии согласованного сотрудничества международного сообщества на основе норм международного права и выступают против односторонности в решении важнейших проблем в международных отношениях. Россия и большинство стран ЕС придерживаются одинаковых подходов к инструментам воздействия на страны, подозреваемые в поддержке терроризма, отдавая приоритет совместным действиям международного сообщества, основанным на полной и объективной информации о фактах пособничества терроризму. Более того, Европейский Союз, по сути, не являясь институтом безопасности, дважды сыграл роль посредника между Россией и США/НАТО в период самых острых международных кризисов — во время натовской интервенции против бывшей Югославии в 1999 г. и в конфликте вокруг Южной Осетии и Абхазии в 2008 г.

Вместе с тем у ЕС и России существуют разные подходы к определению причин кризиса постбиполярной системы европейской безопасности. Для ЕС — это, прежде всего, кризис евро-атлантических отношений, для России — неудовлетворенность хаотичной и неэффективной системой безопасности, той ролью, которую Запад отводит НАТО в этой системе, в частности, расширением альянса на пространство СНГ. Эти озабоченности и легли в основу инициативы Президента РФ Дмитрия Медведева о новой архитектуре безопасности в Европе, выдвинутой в Берлине в июне 2008 г. и воплотившейся в проект Договора о европейской безопасности (ДЕБ) в ноябре 2009 г. Хотя в задачу настоящей главы не входит детальный анализ российских предложений, следует все же напомнить, что представленный Москвой проект ДЕБ — попытка разрешить самое главное для России противоречие о расширении НАТО на пространство СНГ. Несмотря на критику со стороны Запада относительно попыток Москвы установить *droit de regard* в отношении НАТО, проект Договора налагает

равные обязательства на его участников, т.е. каждое из положений Договора применимо и к России. Кроме того, само название «проект Договора» предполагает активное участие сторон в его обсуждении, выдвигании альтернативных предложений и подходов.

Тем не менее следует признать, что, несмотря на то, что расширение НАТО вопреки позиции России напрямую связано с будущим замороженных конфликтов, проект Договора не говорит ничего о других противоречиях постбиполярной эпохи. Сохраняют ли свое значение «десять заповедей» Хельсинкского заключительного акта 1999 г., установившего основные принципы диалога и сотрудничества в Европе? Изменилась ли приоритетность этих принципов сегодня? И если принцип территориальной целостности государств сохраняет прежнее значение и сегодня, то, как быть с независимостью Косово, Южной Осетии и Абхазии? Являются ли они исключением из правила, своего рода, порождением «смутного времени», предшествовавшего новым договоренностям? Как быть с возникшими противоречиями между правом наций на самоопределение и территориальной целостностью; между суверенитетом, суверенным равенством государств и правом наций на гуманитарную интервенцию; между правом наций свободно выбирать союзы безопасности и правом наций противостоять расширению этих союзов, если они воспринимаются как угроза их безопасности? Эти и многие другие вопросы предполагают детальный анализ Хельсинкских принципов на основе как действующего международного права, так и принятия новых правовых норм там, где это потребует. Избирательное применение Хельсинкских принципов, их интерпретация в зависимости от соображений политической целесообразности сторон чревата лишь новыми конфликтами.

По всей видимости, постбиполярная архитектура безопасности не может базироваться лишь на одном договоре, если учитывать диверсификацию европейской безопасности после окончания холодной войны. ДЕБ, будучи ориентированным только на «жесткую безопасность», оставляет в стороне вопрос энергетической и гуманитарной безопасности, вопросы новых внешних вызовов Европе. Вместе с тем он является своего рода посланием Западу в целом, указывающим на то, что без разрешения фундаментальных противоречий в отношениях России и НАТО построение новой системы безопасности в Европе невозможно.

Неэффективность существующей системы европейской безопасности признается сегодня многими странами ЕС — Германией, Францией, Италией, Испанией и др. Но существует и оппозиция самой идее реформы системы европейской безопасности в таких странах, как Великобритания, Дания, Швеция, Нидерланды, Латвия, Литва, Эстония, Польша,

Чехия, Венгрия. Водораздел по этому вопросу проходит в ЕС между новыми и традиционными атлантистами. В «старой Европе» зреет понимание, что выстраивание архитектуры европейской безопасности без России всегда будет восприниматься Москвой как действие «против России». Вместе с тем, как часто бывает, самые понятные и логичные политические выводы оказываются самыми трудными с точки зрения практического осуществления, наталкиваясь на суровую реальность экономических, политических, идеологических, бюрократических и личных интересов участников процесса. Среди главных препятствий такого рода в настоящее время и на кратко- и среднесрочную перспективу нужно выделить следующие:

- отсутствие адекватной правовой базы в отношении ЕС и России и разночтения в трактовке концептуальных, политико-правовых, административных параметров феномена общего пространства внешней безопасности;
- соперничество и противоречия России, Евросоюза и США/НАТО на постсоветском пространстве;
- проблемы внутренней эволюции и внешней политики России;
- еразвитость военной составляющей ЕС.

Отсутствие адекватной правовой и концептуальной базы

Договорно-правовые отношения между ЕС и Россией строятся на старой правовой базе — на Соглашении о партнерстве и сотрудничестве (СПС), действие которого было продлено в 2007 г. Переговоры о новом соглашении, в основу которого положено создание четырех общих пространств, в том числе и пространство внешней безопасности¹, продвигаются вяло. Дорожные карты, принятые ЕС и Россией, слишком обширны и аморфны, чтобы служить настоящими дорожными картами. СПС является достаточно узким, техническим соглашением, во многом устаревшим даже к 2003 г., и потому не может служить достаточной договорно-правовой базой для реализации такой масштабной инициативы.

Россия, кроме «Северного измерения», исключена из региональных инициатив Европейской политики соседства, «Черноморской синергии» и Восточного партнерства, которое напрямую затрагивает ее интересы на пространстве СНГ. Брюссель объясняет это тем, что

¹ Идея общего пространства внешней безопасности (наряду с тремя другими общими пространствами в сфере экономики, внутренней безопасности, науки и образования) была сформулирована на саммите России и ЕС в Санкт-Петербурге в мае 2003 г.

Россия сама не хочет участвовать в региональных проектах ЕС (несмотря на ее участие в «Северном измерении»), а намерена развивать отношения с ЕС на стратегическом уровне. В результате нет прогресса ни на региональном, ни на стратегическом уровнях взаимодействия России и ЕС.

Однако следует вспомнить, что первый проект Европейской политики соседства 2003 г. — Доклад «Широкая Европа — соседние страны»¹ — включал Россию в одну группу с наиболее отдаленными средиземноморскими странами. Этот документ критиковался в России как сторонниками ее сближения с ЕС, так и противниками европейского выбора России. Реакция России, болезненно переживающей опыт пренебрежительного к ней отношения Запада в 1990-е гг., была предсказуема. Именно эта реакция послужила впоследствии предлогом для ЕС не включать Россию в Восточное партнерство, шведско-польскую инициативу, выдвинутую еще до Кавказского кризиса. Представляется, что главной причиной этого было отсутствие у ЕС четкой стратегии в отношении России и ее роли на постсоветском пространстве.

У сторон нет четкой концептуальной базы общего пространства безопасности и видения конечной цели, а также ответа на самый главный вопрос: что означает сам основополагающий термин «пространство внешней безопасности»? Является ли пространство СНГ внешним пространством безопасности, где должны взаимодействовать Россия и ЕС и другие европейские страны СНГ, а также государства Центральной Азии? Как вписана НАТО в это пространство, поскольку многие члены организации входят в ЕС? Сотрудничество по отдельным вопросам международной безопасности зачастую идет между странами, которые никакого пространства не создают. Например, Совет «Россия—НАТО» обсуждает целый ряд вопросов, начиная от противоракетной обороны и кончая выбросами нефти на поверхность воды при разработке шельфа. Тем не менее в нынешнем виде это весьма скромный уровень взаимодействия, который явно не имелся в виду под общим пространством внешней безопасности России и ЕС.

Представляется, что критерии общего пространства внешней безопасности должны включать:

1) представление о том, что является общим пространством внешней безопасности России и ЕС в географическом и функциональном разрезах;

¹ Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours / Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brussels, 11.03.2003 (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf).

2) не просто сотрудничество в решении международных вопросов, а определение совместного курса действий, имеющего серьезную военную составляющую (подготовка и применение вооруженных сил);

3) общее представление не только об общих внешних угрозах, но и о конкретных противниках;

4) создание административно-структурных звеньев военного взаимодействия;

5) совместимость вооруженных сил России и ЕС, необходимая для проведения совместных миротворческих и иных операций.

Ни по одному из перечисленных критериев нет не только согласия сторон, но и преобладающей позиции внутри России и ЕС¹.

Фактор СНГ

Фактически и Россия, и ЕС сделали одну и ту же ошибку на пространстве СНГ. Они не смогли представить реалистичной и продуманной концепции применительно к этому региону, а также определить место и роль друг друга на этом пространстве. Российская политика в отношении государств СНГ на всем протяжении 1990-х гг. определялась дихотомией руководства России, которое не могло решить главную дилемму в «ближнем зарубежье». Как найти оптимальный баланс и выработать разумный компромиссный вариант в отношениях с другими государствами СНГ? Обращаться ли с ними, как с совершенно независимыми иностранными государствами (например, назначая цены на уровне мировых за поставки энергоносителей, обслуживание коммуникаций и т.д.), или же сохранить с ними «особые отношения» (признание определенного статуса российских военных и гражданских лиц за рубежом, использование промышленных и военных объектов, сохранение единой системы обороны, вмешательства в случае внутренних конфликтов на территории этих государств, защиты бывших советских границ и т.д.)? Дилемма России осложнялась тем фактом, что, с одной стороны, она не могла игнорировать проблемы на пространстве СНГ, а, с другой стороны, ее силы и ресурсы для их решения резко сузились. Не сумев трансформировать СНГ из института, призванного обеспечить более-менее цивилизованный развод бывших советских республик в интегрирующую организацию с гибкой геометрией, Россия пыталась использовать уязвимые места государств СНГ,

¹ См.: Концепция общего пространства безопасности России и ЕС (авторы Н.К. Арбатова и А.Г. Арбатов), представленная на Ежегодном собрании Комитета «Россия в объединенной Европе» 5–7 октября 2007 г. в Стокгольме.

на территории которых оставались неразрешенные конфликты, для того, чтобы сохранить свои позиции в так называемом «ближнем зарубежье». Большинство проблем в отношениях России со странами СНГ коренится в 1990-х гг. Сам факт появления организации ГУАМ в 1996 г.¹ — наилучшее тому подтверждение. В последнее десятилетие Россия сделала попытку перейти к прагматической политике в СНГ, сделав упор на двусторонние отношения и поставив их на рыночную основу. Но так как сегодняшняя Россия по-прежнему не представляет привлекательной модели экономического, социального и политического развития для этих стран (для одних она слишком авторитарна, для других — недостаточно авторитарна), ей пришлось вернуться к прежней практике обмена экономических бонусов на политическую лояльность своих ближайших соседей.

ЕС и Запад в целом — после того, как проблема советского ядерного наследия была решена, — воспринимали дезинтеграционные процессы на территории СНГ в качестве ключевого условия демократизации этих стран и гарантии того, что на постсоветском пространстве никогда не возродится СССР в какой бы то ни было форме. Этот подход был столь же ошибочен, как и «собрание» СНГ Россией в 1990-х гг. без четко сформулированных интересов и целей для каждого конкретного случая. Более того, поддержка Западом «оранжевых революций» ради идей демократии приобрела явно антироссийский характер, что вызывало неприятие России.

Кавказский конфликт 2008 г. нанес серьезнейший удар по СНГ, создав самый серьезный кризис за всю историю его существования. Россия провела «красную черту» перед расширением НАТО, но не сумела выстроить коллективную позицию по конфликту в СНГ и фактически осталась в одиночестве. Мировой экономической и финансовый кризис несколько сгладил возникшие противоречия, поскольку Россия по-прежнему рассматривается в качестве главного экономического менеджера. Российско-грузинский конфликт имел последствия и для евроатлантических отношений. Он впервые образовал трещину в едином подходе к безопасности Европейского Союза и НАТО. Лидеры ЕС воочию убедились, что расширение НАТО на пространство СНГ вопреки позиции России может напрямую втянуть европейские страны в локальные конфликты в этом регионе.

¹ Группа ГУ(У)АМ (Грузия, Украина, Узбекистан, Азербайджан и Молдова) была официально создана в качестве политического, экономического и стратегического союза, ставящего целью укрепление независимости и суверенитета входящих в ее состав бывших республик СССР. Впоследствии Узбекистан вышел из этого объединения.

Представляется, что постсоветское пространство более всего требует от России и от ЕС, в первую очередь, от «старой Европы», активного совместного развития общих проектов, укрепляющих горизонтальную интеграцию в регионе, кризисного регулирования и превентивной дипломатии. Однако Россия претендует на особую роль в СНГ («регион привилегированных интересов») и не хочет пускать Запад в механизмы урегулирования конфликтов и миротворчества. А Запад не только не признает «особых прав России» и существующих тут организаций (СНГ, ОДКБ, кстати, проявивших свою слабость в августе 2008 г.), но и делает все возможное для того, чтобы затруднить руководящую роль России и развитие подконтрольных ей структур.

Восточное партнерство, к которому были привлечены шесть государств — Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Молдавия, Украина — было воспринято Россией как попытка ЕС подменить расширение НАТО после Кавказского кризиса 2008 г. По мнению Москвы, Европейский Союз, «декларативно выступая за отмену разделительных линий в Европе, на практике способствует их созданию и укреплению и принуждает постсоветские страны, связанные определенными политическими и правовыми обязательствами с Москвой, делать стратегический выбор между Европейским Союзом и Россией»¹.

Надуманная и ложная дилемма «ЕС или Россия?» в отношении пространства СНГ препятствовала и продолжает препятствовать их сотрудничеству в сфере урегулирования замороженных конфликтов. Хотя и Россия, и ЕС признают необходимость сотрудничества в урегулировании региональных конфликтов, и в той или иной форме принимали и принимают участие в разных международных форматах (Контактная Группа по бывшей Югославии, Квартет по Ближнему Востоку, 5+2 по Приднестровью, посредничество ЕС в Кавказском кризисе 2008 г. и др.), такое сотрудничество не стало по-настоящему эффективным и не привело к решению ни одного конфликта.

При благоприятном сценарии развития событий сотрудничество России и ЕС, которые обладают внушительным опытом миротворчества, могло бы послужить созданию новой модели урегулирования конфликтов. Однако для этого оба партнера должны выйти из того порочного круга, в котором оказались замкнуты, и коренным образом изменить свои подходы. Россия должна перестать относиться к государствам СНГ, как к постсоветскому пространству, покупать их лояльность для возрождения хоть какой-то коалиции стран-сателлитов ради повыше-

¹ См.: Бусыгина И.М., Филиппов М.Г. Евросоюз: от частного к общему // Россия в глобальной политике. М., 2010. № 1. С. 130.

ния своего престижа и самоуверждения. Она должна определить свои приоритеты в СНГ и в соответствии с ними строить свою политику. ЕС, как и Запад в целом, должен признать, что СНГ — это зона жизненно важных интересов России (что отнюдь не означает наличие у нее каких-то особых прав на этом пространстве, допускающих неоимперские притязания и методы политики), и что в отличие от практики последних лет следует больше считаться с интересами ее безопасности. Представляется, что в этом случае Россия могла бы пойти на расширение участия ЕС в постсоветских конфликтах, прежде всего, в совместном миротворчестве в Приднестровье. В свою очередь, ЕС мог бы вовлекать Россию в миротворческие операции за пределами СНГ.

Фактор системной эволюции России

Стратегия развития России президента Медведева была нацелена на модернизацию существующей экспортно-сырьевой модели российской экономики, на предотвращение угрозы «голландской болезни»¹, чреватой при наихудшем развитии событий и социально-политическими потрясениями. Вместе с тем вопрос модернизации гораздо шире вопроса об объеме и качестве ВВП, и он связан не в последнюю очередь с демократизацией политической системы современной России. Экспортно-сырьевая модель экономики по своей сути является моделью авторитарной политической системы, которая ведет к большой стратификации и общества, и регионов. В случае России она предопределяет политику доминирования на постсоветском пространстве в целях обеспечения безопасности транзитных трубопроводов. Этой экономической и политической модели соответствует и многовекторная модель сегодняшней российской внешней политики, которая не равнозначна ее разносторонности и сбалансированности, а, скорее, говорит об отсутствии четких приоритетов, долгосрочных планов и координации действий разных участников процесса. Помимо административной неразберихи, это еще в большей мере свидетельствует об острой идеологической борьбе различных политических сил вокруг выбора модели внутреннего развития России, которая отражается на ее

¹ «Голландская болезнь» (эффект Гронингена) — негативный эффект, оказываемый укреплением реального курса национальной валюты на экономическое развитие в результате бума в добывающем секторе. Бум может быть вызван открытием месторождений полезных ископаемых или ростом цен на экспорт добывающих отраслей. Приток капитала в страну увеличивает потребительский спрос, однако испытывающая давление голландской болезни промышленность не успевает за ростом доходов, что усиливает инфляцию (см.: <http://ecsocman.edu.ru/db/msg/89320.html>).

внешнеполитических приоритетах и определении партнеров и противников, меняющихся с калейдоскопической быстротой. Европейский выбор России не стал окончательным, необратимым и общепринятым ее новой политической элитой и общественностью¹.

Очевидно, что экономическая модернизация России может идти только рука об руку с политической и институциональной модернизацией страны — защитой прав частной и интеллектуальной собственности, эффективным разделением властей и со многим другим, что превратит ее в современное развитое государство, ликвидирует ценностный разрыв, на который так часто указывают в Брюсселе. Как писал в своей программной статье «Россия, вперед!» президент Дмитрий Медведев, «сегодня впервые в нашей истории у нас есть шанс доказать самим себе и всему миру, что Россия может развиваться по демократическому пути. Что переход страны на следующую, более высокую ступень цивилизации возможен»².

Было бы наивным переоценивать сам факт принятия совместного заявления России и ЕС о «Партнерстве для модернизации» на саммите в Ростове-на-Дону в мае-июне 2010 г. И в ЕС, и в России существуют разные позиции по поводу этого партнерства. Одни в странах Евросоюза в принципе не верят в способность России модернизироваться. Другие говорят, «зачем передавать России новые технологии, укрепляя будущего конкурента?». Кроме того, «модернизационный провал» на российском направлении может усугубить многочисленные проблемы Евросоюза, поэтому и внутри ЕС есть стремление сузить рамки «Партнерства для модернизации», ограничить его точечными селективными проектами.

И в России существуют разные концепции модернизации — от узкотехнического сотрудничества с ЕС до мегапроектов вроде Роснано-технологий, до Сколково, которые, скорее всего, обернутся «новой потемкинской деревней». Разбухшая государственная бюрократия, сросшаяся с крупным бизнесом, будет всеми силами сопротивляться политической и институциональной модернизации России, без которой не может быть и экономической модернизации страны.

Мировой экономический кризис, еще раз высветивший все дефекты российской экспортно-сырьевой экономики, имеет и иной смысл. Без модернизации Россия рискует остаться на обочине мирового раз-

¹ См.: A Common Space of External Security between Russia and the EU: Obstacles and Imperatives. Concept of the Committee «Russia in a United Europe» Presented at the Annual Meeting in Stockholm. 5–7 October 2007.

² Медведев Д.А. Россия, вперед! // Российская газета. 11 сентября 2009 г.

вития, а модернизация вне модернизированного мира (ЕС, США Японии, Южной Кореи и др.) невозможна по определению. Именно понимание этого привело к переосмыслению прежней модели отношений России с ЕС, которая зиждилась на таких трех китах, как новейшие западные технологии, суверенная демократия и СНГ как зона российских «привилегированных интересов». Перезагрузка отношений с США, со Швецией, Норвегией, Данией, Польшей, Украиной — свидетельство осознания Москвой важности политического сближения с Западом как условия модернизации России.

Анализ современных отношений России и ЕС позволяет сделать вывод о том, что они развиваются под воздействием постоянно меняющегося баланса между двумя тенденциями — к сближению и размежеванию. В связи с этим формирование общего пространства внешней безопасности России и ЕС является пока весьма отдаленной перспективой и длительным процессом. Сегодня же можно говорить о программе совместных действий в области внешней политики и безопасности, которые при благоприятном сценарии создадут условия для формирования общего пространства внешней безопасности и ее новой архитектуры, более приспособленной к вызовам XXI в.

Заглядывая в будущее

Взрывоопасность постсоветского пространства, в первую очередь, а также другие угрозы безопасности внутри и вне Европы настоятельно ставят задачу формирования новой системы европейской безопасности, адекватной современным и будущим реальностям. Роль Европейского Союза в системе европейской безопасности (как и в ее трансформации) будет определяться как перспективами развития самой европейской интеграции, так и взаимоотношениями ЕС с главными партнерами на евро-атлантическом пространстве — США/НАТО и Россией.

Если говорить о будущем европейской интеграции, то главную угрозу на этом направлении представляют не мировой экономический и финансовый кризис, породивший множество проблем, а кризис европейского единства, растущий национализм в странах ЕС, ксенофобия, дефицит доверия к наднациональным структурам и критика ЕС как элитарного проекта для политической верхушки, игнорирующей интересы народа. В связи с этим все громче звучат голоса о необходимости вернуться к «истинным национальным ценностям» как альтернативе европейской идеи.

Принимая определение Европейского Союза Жозе Мануэля Баррозу как «неимперской империи»¹, нельзя уйти от вопроса о границах этой империи. Процесс расширения европейской интеграции ставит остро в Евросоюзе проблему идентичности, будущих границ и в целом переосмысления лозунга «единство в многообразии». Сколько, образно говоря, многообразия может позволить себе Европейский Союз, чтобы сохраниться как уникальный европейский проект и уникальный международный субъект? Эта проблема имеет как внешнее, так и внутреннее измерения. Сегодня на территории стран ЕС проживает, по разным оценкам, от 15 до 20 млн мусульман², которые плохо интегрированы в политическую и социально-экономическую жизнь этих стран. На этот фактор налагается подъем радикального ислама, для которого мусульманские общины имеют особое значение как форпост глобального джихада. Как найти правильный баланс между многообразием и единством ЕС, как не впасть в национализм и ксенофобию и обеспечить безопасность своих граждан от этноконфессиональных столкновений и конфликтов?

При благоприятном сценарии на этом направлении ЕС сможет решить проблемы и практического свойства. Сегодня, ориентируясь на лидерское положение в международной политике, Европейский Союз испытывает трудности в использовании имеющихся в его распоряжении ресурсов. В отличие от органов власти национальных государств руководящие органы ЕС не могут в достаточной степени легко и быстро обеспечивать концентрацию ресурсов на нужных направлениях внешнеполитической деятельности и (может быть, это еще важнее) их переключение с одного направления на другое³. Лиссабонский договор представляет возможности более гибкого и рационального использования этих ресурсов на основе постоянного структурированного сотрудничества, в том числе в сфере европейской безопасности.

Переосмысление существующих евро-атлантических отношений является важнейшим условием для усиления эффективной роли Евросоюза в отражении новых угроз европейской безопасности. Несомненно, это потребует, прежде всего, изменения внешней политики США в отношении европейских союзников, отказа от прежних стереотипов и трансформации НАТО в союз нового типа, отвечающий постбипо-

¹ Call for vote on «Europe empire» // The Times. 11.07.2007.

² См., например: «Количество мусульман в Европе» / «Het aantal Moslims in Europa». Нидерланды: «De Telegraaf». 14.09.2009 (<http://perevodika.ru/articles/7916.html>).

³ *Троицкий М.А.* Европейский союз в мировой политике // Международные процессы. Май-август 2004. Т. 2. № 2 (5) (www.intertrends.ru/five/004.htm).

лярным вызовам европейской и международной безопасности. При благоприятном развитии событий и, в первую очередь, при устранении угрозы нового раздела Европы и противостояния на постсоветском пространстве задачи и ресурсы НАТО на европейском континенте, очевидно, будут трансформироваться в военную опору ЕС. Сотрудничество России с НАТО будет невозможно, пока не остановлено расширение альянса на восток. Но попытки взаимодействия России с ЕС в военной сфере в обход НАТО будут восприниматься как стремление вбить клин между евро-атлантическими партнерами и вызовут реакцию отталкивания. Именно ЕС может взять на себя роль архитектора нового атлантизма, который включал бы в себя и Россию, и ОДКБ для отражения новых внешних угроз Евро-Атлантическому региону.

Отношения ЕС с Россией в формировании общего пространства безопасности в решающей степени будут определяться российской внутривнутриполитической трансформацией, а также отношениями с США и «новой Европой». Что касается российского внутреннего развития, то главная ответственность лежит на России. Вместе с тем ЕС может оказывать положительное воздействие на динамику этого развития, создавая для него благоприятную международную среду.

ЕС мог бы взять на себя роль «катализатора» политики перезагрузки и с США, которая сегодня пробуксовывает, и с «новой Европой». При отсутствии единства в ЕС по вопросам внешней политики, в первую очередь по отношению к России, неофициальные мини-саммиты, подобные Довильскому, — не только тройки, но и квартеты, квинтеты, секстеты — помогают выстроить каркас отношений России и ЕС, превратить большие саммиты в реальные события, решающие практические проблемы. Так, крайне важным представлялся бы саммит в формате Германии, Польши, стран Балтии и России для перезагрузки отношений в Балтийском регионе. Кроме того, в отсутствие заметных прорывов в договорно-правовой базе между ЕС и Россией представляется важным воплотить в жизнь российско-германскую Мезебергскую инициативу президента Медведева и канцлера Меркель о создании механизма взаимодействия в сфере внешней политики и безопасности — Комитета по вопросам внешней политики и безопасности (КВВПБ) Россия–ЕС.

Последовательное создание твердой правовой базы в отношениях России с основными институтами и странами Евро-атлантического региона (ЕС, НАТО/США), адекватной требованиям сегодняшнего времени, является необходимой предпосылкой для создания новой системы европейской безопасности. Достижение этой цели потребует усилий и со стороны России, и со стороны ЕС и Запада в целом.

Для этого России необходимо:

— определиться со своей идентичностью в окружающем мире. Место России — в ряду демократических стран, разделяющих ценности европейской цивилизации и отвергающих любого рода экстремизм, тоталитаризм и империализм;

— четко обозначив свое место в мире, необходимо проводить жесткий курс на отстаивание своих национальных интересов по каждому конкретному вопросу отношений с Западом;

— отказаться от антизападной риторики по любому поводу, что придает ей имидж параноидальной страны;

— в рамках новой архитектуры европейской безопасности следует предоставить многосторонние гарантии территориальной целостности стран СНГ;

— активно участвовать в восстановлении режима контроля над вооружениями.

Со своей стороны ЕС (Запад) должен был бы:

— сформулировать в принципе свое отношение к российской инициативе о необходимости создания новой системы европейской безопасности;

— построить нормы взаимодействия со странами, которые находятся вне его структур, а не подменять своими организациями обще-европейские институты;

— искать взаимодействия с Россией на пространстве СНГ, а не пытаться вытеснить ее в пределы национальных границ;

— не воспринимать любые внешнеполитические интересы России в СНГ и других регионах как проявление неоимперских амбиций.

По своей сути ЕС, оформившийся как самостоятельный центр силы после окончания «холодной войны», лучше, чем традиционные центры силы, приспособлен к противодействию новым вызовам безопасности, прежде всего, региональным конфликтам. ЕС может стать одним из первых крупных образований на мировой арене, которому удастся трансформировать сложившуюся после окончания bipolarности европейскую систему безопасности, устаревшие военные структуры, сформировавшиеся в годы холодной войны, в новую систему безопасности в Европе, предназначенную исключительно для реализации задач кризисного регулирования и для борьбы с асимметричными угрозами.

Раздел II. НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Глава 5. Единый внутренний рынок ЕС: итоги второго десятилетия

С момента официального рождения Единого внутреннего рынка ЕС (ЕВР) — 31 декабря 1992 г. — прошло 20 лет. За это время на его пространстве были созданы весьма привлекательные либеральные условия проживания и хозяйственной деятельности. ЕВР превратился в фундамент для валютной и политической интеграции. Он показал свою дееспособность и в первом десятилетии XXI в., став европейским вариантом ответа на новые экономические и технологические вызовы. Во время начавшегося в 2008 г. экономического кризиса ЕС не подверг сомнению идею единства рынков государств-членов и не позволил себе в порядке исключительных экстренных мер массово вводить внутренние и внешние протекционистские барьеры.

Все последние годы ЕС активно делился опытом управления рынком с другими странами и регионами. В частности, на постоянной основе был организован диалог с Россией¹. Некоторые группировки,

¹ Для России анализ логики развития системы Единого внутреннего рынка ЕС стал важным в свете новых экономических отношений между сторонами, складывающихся с 2003 г. В их основе лежит концепция интеграции рынков РФ и ЕС в Общее экономическое пространство (ОЭП). В ней вполне четко просматривается философия построе-

например, ЕврАзЭС, стали активно применять европейский опыт экономической интеграции.

Результаты, оценки, мнения

Нельзя не признать, что в своем стремлении обеспечить единство, надежность и безопасность внутреннего рынка Евросоюз оказался столь скрупулезным, что превратил экономику и право ЕВР в трудновоспринимаемое нагромождение практик и норм. Чем меньше оставалось барьеров на пути передвижения товаров, капиталов, услуг и лиц, тем больше возникало условий, регулирующих эти свободы¹. Постоянно врываясь в повседневную жизнь, нормы ЕВР снижали потенциал экономической активности и мобильности населения. Многие граждане и предприниматели оказались не в состоянии полноценно реализовать себя на этом пространстве и оценить все его преимущества.

Дело в том, что, провозгласив в 1986 г. свободу передвижения товаров, услуг, капиталов и лиц через внутренние границы, Единый европейский акт (ЕЕА) указал на необходимость завершения строительства Единого внутреннего рынка (до середины 1980-х гг. использовался термин «общий рынок») посредством принятия актов вторичного права, которые должны обеспечивать четкие условия доступа к конкретным товарам и услугам и регулировать ту или иную хозяйственную деятельность. А потому, чем «новее» и «ценнее» товар или услуга, тем меньше гарантий свободного передвижения. Основная причина осторожности авторов ЕЕА — опасения, связанные со снижением качества предложения, и нежелательная перспектива чрезмерного открытия стратегических секторов экономики. И несмотря на то, что право ЕВР все прошедшие годы пополнялось в ежедневном режиме, в итоге потенциал единого рынка так и не удалось полностью реализовать из-за неустранимых лазеек в законодательстве, незаконной практики, игнорирования либо просто-напросто незнания акторами вступивших в силу норм. До сего времени не исключены ситуации, в которых свободу передвижения приходится отстаивать в суде. 80% руководителей компаний (среди которых и экспортирующие компа-

ния пространства, в котором отсутствуют дискриминационные препятствия на пути свободного передвижения товаров, услуг, капиталов, юридических и физических лиц.

¹ Одно из недавних исследований взаимодействия рынка и права представлено А.Р. Янгом. См.: *Young A.R. The Single Market. Deregulation, Reregulation, and Integration // Wallace H., Pollack M.A. and Young A.R. (eds.). Policy-Making in the European Union. Series: New European Union series. Oxford University Press, Oxford, UK. 2010. P. 107–131.*

нии, и компании-интроверты) критикуют ЕВР за отсутствие примата общих правил над правилами для каждого отдельного случая¹.

Еврокомиссия неоднократно ставила неудовлетворительную оценку единому рынку и затевала его «капитальный ремонт». Так, заметная часть принятой в 2000 г. Лиссабонской стратегии ЕС, в которой была поставлена цель строительства наиболее динамичной и конкурентоспособной экономики, посвящена именно ЕВР. В Стратегии, в частности, были поставлены задачи ликвидировать барьеры на пути передвижения услуг, интегрировать почтовые, телекоммуникационные, финансовые рынки, открыть рынок госзаказов, ускорить либерализацию в сфере снабжения газом и электроэнергией, снизить объемы господдержки, принять на пространстве ЕВР общие правила электронной торговли, усилить межстрановую мобильность студентов, преподавателей, исследователей и создать единое исследовательское пространство. Большая часть этих задач была реализована. Очередная программа действий по обустройству «пространства без внутренних границ» и устранению остаточных протекционистских барьеров обнародована в 2010 г.²

На экспертном уровне оценки и прогнозы эффекта ЕВР как инструмента-ускорителя темпов экономического роста представлены и отдельными учеными, и коллективами ученых³. Работы исследователей и офи-

¹ Eurobarometer. Analytical Report. Internal Market: Opinions and experiences of Businesses in the 10 New Member States. September 2006. Flash EB No 190 (http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl190_en.pdf); Eurobarometer. Internal Market: Opinions and experiences of Businesses in EU-15. June 2006. Flash EB No 180 (http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl180_en.pdf).

² Документ получил символическое название «Акт о едином рынке» (Single Market Act), которое перекликается с названием Акта 1986 года — Single European Act, закрепившего тогда цель и дату завершения создания единого рынка. По степени же важности посылов Акт представляет собой проект новой Белой книги, подобной той, что была выпущена Комиссией в 1985 г. под названием «Проект 1992». Наконец, по содержанию Акт о едином рынке является переработкой Доклада Марио Монти, вышедшего в свет 9 мая 2010 г. в День Европы и озаглавленного «Новая стратегия для единого рынка. На службе у европейской экономики и общества». В нем проф. Монти, вдохновленный председателем ЕК Ж.М. Баррозу и получивший от него 20 октября 2009 г. все необходимые полномочия, на 107 страницах наметил всеобъемлющую стратегию действий и основные рекомендации по укреплению четырех свобод. На сайте ЕК (http://ec.europa.eu/internal_market/smact/index_en.htm) размещены результаты публичных дебатов, первоначальная и итоговая версии Акта.

³ Первопроходцами в 1980-е гг. были группы высокого уровня во главе с Т. Падоа-Скьоппа и П. Чеккини; эффективность создания единого хозяйственного комплекса в 1990-е и 2000-е гг. анализировали В. Молле, Ж. Пелкманс, М. Йовановик, П. Зилтнер, Л. Цукалис, И.Д. Иванов, Ю.В. Шишков и др., вопрос влияния ЕВР на социально-экономическое развитие ЕС изучили группы высокого уровня под руководством А. Са-

циальные отчеты сводятся к одному и тому же выводу: строительство ЕВР не завершено, и происходящее на его пространстве необходимо рассматривать в динамике; основные надежды следует возлагать на повышение интенсивности работы рыночного механизма в среднесрочной перспективе, а не на прямые результаты ликвидации таможенных и технических барьеров, причем количественные результаты не следует переоценивать. По мнению сторонников неолиберальной теории, в отсутствии заметных количественных изменений виноват важнейший (хотя и косвенный) эффект — рост конкуренции. А именно: борьба за долю рынка оборачивается дополнительными расходами; конкуренция подстегивает предприятия к реструктуризации и повышению технического уровня, на что требуются определенные финансовые ресурсы; дорогого стоит соответствие жестким нормам ЕС охраны окружающей среды, здоровья и безопасности потребителей, а также внедрение множества технических стандартов ЕС, разработанных по последнему слову науки и техники. Сторонники же неофункционалистской теории считают главной причиной наличие остаточных протекционистских барьеров, мошенической практики либо сознательного неиспользования акторами ЕВР имеющихся возможностей. И.Д. Иванов пишет о противоречивых результатах строительства ЕВР так: «...процесс становления Единого внутреннего рынка Евросоюза имеет свою диалектику, единство противоположностей»¹. Даже в весьма оптимистичном Докладе Чеккини не предполагались кардинальные изменения в статистике социального развития государств-членов, показателях прибылей компаний и общего прироста ВВП². Реальные же данные на середину 1990-х гг. оказались еще скромнее ожидаемых³. Например, прибавка к ВВП на этот период составила половину от прогнозной, примерно такой же она оставалась вплоть до кризиса — в среднем 2,2%. За 20 лет было создано менее трех млн. дополнительных рабочих мест. Как полагают эксперты ЕК⁴, эти ци-

пира, группа Генерального директората по экономическим и финансовым делам в составе Ф. Илzkович, В. Ковач, Н. Соуза, А. Диркс и др.

¹ *Иванов И.Д.* Единый внутренний рынок ЕС: свет, тени, историческая перспектива // Современная Европа. 2004. № 2. С. 20.

² Тезисы из отчета Чеккини см. в монографии «1992 год: новые контуры Западной Европы». М.: Мысль, 1992. С. 51–65.

³ *Ziltener P.* The economic effects of the European Single Market Project: projections, simulations — and the reality. Review of the International Political Economy 11:5. December 2004. P. 953–979 (<http://www2.ihis.aau.dk/political-economy/ZILTENER.pdf>).

⁴ *Ilzkovitz F., Dierx A., Kovacs V., Sousa N.* Steps Towards a Deeper Economic Integration: The Internal Market in the 21st Century // European Economy Economic Paper № 271. Brussels: European Commission. 2007 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication784_en.pdf). P. 8.

фры могли бы быть вдвое больше, если бы не остаточные нетарифные и особенно скрытые барьеры в торговле.

Надо сказать, что практически в каждом исследовании уделено внимание проблемам и недоделкам. По мнению экспертов ЮНИСЕ, ЕС демонстрирует «экономический успех, но лишь такой, который пока остается неполным и хрупким»¹. При этом, однако, ни на экспертном, ни на официальном уровнях нет склонности говорить о результатах ЕВР в миноре, напротив, наблюдается явное намерение акцентировать его достижения. Особо ценной представляется работа институтов, которая содействует выполнению единым рынком своих базовых функций, таких, как расширение торгового обмена (за счет запрета дискриминационных барьеров) и сокращение издержек хозяйственной деятельности (за счет увеличения масштабов мобильности факторов и результатов производственной деятельности, а также предоставления экономическим операторам государств-членов возможности работать по своим национальным стандартам и нормам).

Несомненно, результаты объединения рынков есть, и большинство из них носит качественный характер. Покупая в ЕС, например, пармскую ветчину, никто не беспокоится о том, действительно ли она пармская, потому что супермаркеты отвечают за происхождение и качество своего товара; жители Валлонии заправляют свои автомобили в Люксембурге, потому что там бензин дешевле, и не задумываются над тем, что для этого им необходимо пересечь государственную границу. Таких незаметных удобств в жизни жителя ЕС великое множество. Граждане третьих стран, не говоря уже об экономических операторах, скорее замечают удобства объединения рынков ЕС, чем сами резиденты.

Подавляющее большинство граждан государств-членов не имеет никакого желания выезжать за покупками и обращаться за услугами в другие государства единого рынка, поскольку товары и услуги сами приходят на национальные рынки. И важно то, что это в высокой степени безопасные и качественные товары и услуги. Неудивительно, что порядки выхода в торговое обращение товаров, передвижения услуг, юридических и физических лиц, взаимного признания дипломов о профессиональной квалификации весьма сложны в деталях и рассчитаны на опытного пользователя. За двадцатилетний период становления Единый внутренний рынок стал самоочищающейся и в достаточной мере устойчивой к перепадам конъюнктуры интеграцион-

¹ UNICE. The Viewpoint of European Companies. Brussels, 2004. P. 3.

ной системой, опирающейся на обширный свод норм европейского права и механизмы контроля их исполнения. Оздоровление этой системы происходит также благодаря конкурентной политике, проводимой институтами ЕС. Их цель — противодействовать мошенничеству и ограничивать попытки перехода компаний и государств на неконкурентное поведение. В общем же обеспечивается высокое и примерно равное качество предложения товаров и услуг, а также разумные цены и безопасность на всем пространстве ЕВР.

Отсюда парадокс: чем более свободными становятся межстрановые передвижения товаров, услуг и капиталов, тем меньше оснований остается у граждан ЕС менять место жительства. Заметное повышение показателей мобильности населения ЕС вряд ли возможно, даже если будут сняты ограничения для вступивших в 2004–2007 гг. стран. Практически все можно купить у себя, кроме того, сдерживают примерно одинаковые шансы найти работу и, конечно, семейные узы и желание говорить на родном языке.

Свобода передвижения

В процессе строительства и последующего развития ЕВР поменялось качество таких категорий, как издержки и прибыль. Исчезли таможенные издержки, но выросли издержки на научно-техническое обеспечение экономической деятельности; возросла прибыль от увеличения масштабов рынка, но теперь она сопряжена с большими рисками и большей вероятностью банкротства его слабейших участников. Чтобы общий баланс выгод и издержек либерализации трансграничного передвижения факторов и результатов производства оказался на пользу стране, ей уже не обойтись без особых мер экономической политики. Например, укрепить стратегическую независимость и экономическую безопасность возможно посредством государственной политики в отношении источников снабжения дефицитными товарами (для стран ЕС это главным образом энергосырье); защита же зарождающихся или испытывающих депрессию отраслей хозяйства обеспечивается господдержкой и налоговыми льготами. Контроль характеристик импортного товара (который в условиях открытой экономики больше не проводится на границах) принимающие государства переносят в места производства или потребления. Для этого они разрабатывают национальные торговые правила, а уполномоченные органы по стандартизации — технические стандарты. Правительства, нуждающиеся в поддержке общества, пред-

принимают множество иных мер (часто под давлением союзов промышленников и профессиональных союзов) в интересах национальных производителей и потребителей. Нередко все эти меры оказывают на трансграничную торговлю воздействие, эквивалентное количественным ограничениям, и благоприятствуют целям протекционизма. Таким образом, в результате усиления регулирующей роли государств появляются так называемые скрытые барьеры на пути движения товаров, услуг, капиталов и лиц. По мнению эксперта брюссельского Центра европейских политических исследований (CEPS) К. Бастасин, потребность общества в «партизанском протекционизме»¹ будет продолжать расти. В нынешний кризисный период спрос на протекционизм подогреет скептическими настроениями, подобными тем, что господствовали в Сообществе в 1970–1984 гг.

На решение проблемы скрытых торговых барьеров, как было предложено Я. Тинбергеном еще в 1954 г.², направлена совместная миссия двух ипостасей интеграции — негативной и позитивной. Негативная — интеграция рынков — устраняет таможенные и иные барьеры, чинящие препятствия развитию региональной торговли, и учреждает свободу передвижения факторов и результатов экономической деятельности через внутренние границы ЕС. Позитивная интеграция — экономических политик государств-членов — создает инструменты, помогающие акторам рынка справляться с вызовами либерализации, гармонизирует стандарты и определяет общие модели поведения на пространстве ЕВР. Представляется, что первая ориентирована как количественные показатели развития рынка, вторая преследует цели социального благополучия и повышения качества жизни³.

¹ Bastasin C. Partisan Protectionism: Political Consensus, the Euro and Europe's Response to the Global Crisis // The European Union in the 21st Century. Perspectives from the Lisbon Treaty / Ed. by Micossi S. and Tosato G.L. Brussels: CEPS. 2009. P. 21.

² Tinbergen J. International Economic Integration. Amsterdam: Elsevier, 1954. P. 76, 78–79.

³ Стрежнева М.В. находит основные примеры позитивной интеграции именно в сфере регулирования ЕВР (см. *Стрежнева М.В.* Интеграция и вовлечение как инструменты глобального управления // Международные процессы. 2005. Т. 3. № 1. С. 17–28). Ссылаясь на ряд западных экспертов, она отмечает, что «позитивная интеграция в большей мере социально ориентирована, ...представляет собой системы регулирующих импульсов, устанавливающих стандарты в отношении товаров, производства, условий труда и охраны окружающей среды, исходящие из того, что признано считать общественным благом. Настаивая на внимании к проблемам, связанным с социальными сторонами охраны условий труда, окружающей среды, здоровья и занятости, ЕС, хотя и робко, вторгается в те сферы, которые в противном случае оставались бы вообще без всякого внимания со стороны отдельных правительств».

Надо сказать, что Европейская комиссия стремилась к полному устранению препятствий на пути свободной торговли уже с самого начала существования ЕЭС. Однако перспектива нерегламентированного перемещения по территории Сообщества товаров и гражданских лиц грозила снизить уровень общественной безопасности и государственного контроля. Поэтому ст. 36 Договора о ЕЭС сохранила за государствами-членами право ограждать свой рынок с помощью строгих технических и административных норм с целью защиты государственной безопасности, национальных сокровищ, а также общественного порядка, моральных устоев, здоровья и жизни своих граждан. Такая практически всеобъемлющая оговорка об ограничении свобод передвижения внесла противоречивую ноту в процесс строительства ЕВР. Не ясен был сценарий гармонизации национальных стандартов и норм и сферы, которые она охватит. Переговоры по выработке стандартов и норм ЕС проходили мучительно долго. Сложившаяся практика включения в них технических тонкостей не способствовали позитивной интеграции.

Два ключевых документа — решения Суда ЕС по делу *Кассис де Дижон* (1979), в котором был сформулирован принцип взаимного признания государствами-членами стандартов и норм друг друга, и решения Европейской комиссии о смене подхода к гармонизации (1985) — помогли ускорить строительство ЕВР. Принцип взаимного признания стал краеугольным камнем дальнейшего развития негативной интеграции, принцип гармонизации лег в основу позитивной интеграции. Вместе же они весьма четко закрепили курс ЕВР на ограничение односторонних норм, препятствующих росту региональной торговли, сохранение и взаимное уважение национальных традиций государств-членов, снижение издержек хозяйственной деятельности, но при этом весьма высокую планку требований к качеству товаров, услуг, уровня жизни в целом.

Сегодня названные принципы определяют порядок движения всего объема региональной торговли товарами, каждый — своей половиной торговли¹. При этом, однако, в сегментах рынка технических сложных товаров, где гармонизация не завершена или еще не началась, в XXI в., как и в 70-х годах прошлого века, — множество нерешенных проблем. В отчете 2002 г.² (единому рынку на тот момент бы-

¹ Single Market News. June 2007. No 47 (http://ec.europa.eu/internal_market/smn/smn47/index_en.htm); *Young A.R.* The Single Market. Deregulation, Reregulation, and Integration // Wallace H., Pollack M.A. and Young A.R. (eds.). Policy-Making in the European Union. Series: New European Union series. Oxford University Press, Oxford, UK. P. 117.

² Second Biennale Report on the Application of the Principle of Mutual Recognition in the Single Market. Brussels, 2002. COM (2002) 419 final. P. 8.

ло уже десять лет) Комиссия заметила, что новые технические и торговые правила, выпускаемые в больших количествах государствами-членами с целью усиления безопасности национальных рынков (ЕК получает на экспертизу ежегодно в среднем по 500 таких национальных законодательных инициатив), несут в себе угрозу бесперебойному функционированию ЕВР. Вопреки базовому принципу взаимного признания стандартов и норм страны происхождения товара (речь идет о торговле в пределах границ ЕВР), государственные органы принимающих стран стараются добиться от экспортеров повышения качества их продукции до уровня, принятого в странах-импортерах. Во многих государствах-членах, как свидетельствовал отчет ЕК, товары перед внедрением на рынок проходят процедуру проверки соответствия. При таком положении дел экспортерам гораздо проще адаптировать свою продукцию к требованиям, существующим на целевом рынке, и предпочтениям местных потребителей, т.е. уйти от трудностей, чем отстаивать в суде право беспрепятственного допуска на этот рынок.

Чтобы призвать к дисциплине государства-члены, настроенные на протекционизм, и облегчить межстрановой торговый обмен, институты ЕС избрали следующую тактику: постоянно «освежать» существующий правовой пакет ЕВР. Так, в 2001 г. была принята Директива 2001/95/ЕС Европарламента и Совета о безопасности товаров¹. Согласно данной норме товар считается безопасным или вызывающим незначительные риски, если он соответствует нормам государства, на территории которого осуществлялось его производство, устанавливающим санитарные требования и требования безопасности и не противоречащим требованиям Договора. В текст Директивы специально включено положение о «презумпции соответствия» товара в случае, если он произведен по национальным стандартам, совпадающим с опубликованными в «Официальном журнале» стандартами ЕС.

Важной вехой стало появление отдельного Регламента о взаимном признании 764/2008². Регламент обязывает государства-члены к учреждению «Пунктов контакта» с предпринимателями (для повышения осведомленности акторов ЕВР о национальных торговых правилах, существующих для различных видов продукции), предусматривает выпуск подробных списков товаров, на которые не распрост-

¹ Directive 2001/95/EC of the European Parliament and of the Council of 3 December 2001 on general product safety // Official Journal. L 011. 15.01.2002. P. 4–17.

² Во всех подробностях данный Регламент разбирается в: *Munoz R. Le principe de reconnaissance mutuelle et le règlement 764/008. Chronique d'une future revolution? Revue du Droit de l'Union Européenne. № 3. 2009. P. 5130150546.*

раняются акции по гармонизации, обозначает границы применения национальных превентивных мер безопасности на негармонизированных товарных рынках, подчиняет принципу пропорциональности национальные системы контроля качества продукции и допуска продукции на рынок (согласно данному принципу национальные процедуры проверки не должны увеличивать стоимость продукции и тормозить торговлю).

Представляется, что соблюдать основополагающий принцип ЕВР государства-члены и компании могли бы и без подобного рода толкований, будь на то их добрая воля. Но ее нет. Для дальнейшего содействия либерализации торговли в том же 2008 г. институтами ЕС был введен в действие Регламент 765/2008 об аккредитации сертификационных лабораторий и надзоре за процессами выхода товаров на рынок. Этот Регламент, в частности, унифицировал правила работы сертификационных лабораторий, а также возложил на государства обязанность по своевременному изъятию с рынка опасной продукции и продукции, маркированной маркой соответствия, но в действительности не отвечающей нормам ЕС. В конце 2012 г. ЕК обновила положения Директивы о безопасности товаров.

Возникает вопрос, удастся ли ограничиться этими вполне однозначными по содержанию нормами? Или акторам единого рынка потребуются очередные «напоминания»?

Обеспечение единства рынка услуг составляет не меньшую проблему. В этой сфере (где занято 70% экономически активного населения ЕС) принцип взаимного признания стандартов и норм до последнего времени оставался декларацией, а не реально действующим инструментом. Дело в том, что в ЕС нашлось немало противников свободы передвижения услуг. Среди них — благополучные государства-члены, организации по защите прав потребителей, профсоюзы, обеспокоенные перспективой падения качества услуг, отсутствием контроля над их поставщиками и возникновением проблемы «социального демпинга» в условиях низких социальных стандартов в некоторых государствах-членах¹.

Повысить доверие к национальным нормам и организациям в сфере услуг и укрепить единство рынка услуг призвана, как официально пози-

¹ Подобные основания препятствовали, в частности, либерализации почтовых услуг. В итоге процесс открытия почтовых рынков растянулся на 15 лет и завершился только в 2012 г. В течение этого периода последовательно уменьшался размер «суверенных прав» национальных почтовых служб и вводились гармонизированные требования качеству соответствующих услуг. В общей сложности для создания единого рынка почтовых услуг потребовалось принятие трех специализированных директив.

ционируется, кодификационная Директива об услугах 2006/123/СЕ¹. Директива учреждает принцип взаимного признания услуг, а также принцип страны происхождения для целей контроля услуг, и обязывает государства-члены упростить учреждение предприятий непроемственной сферы. Согласно требованиям Директивы, процедуры выдачи разрешения на оказание услуг не должны удерживать предпринимателей от желания предоставлять услуги, неоправданно усложнять или задерживать предоставление услуг. Так, все формальности, необходимые для доступа предпринимателей из одних государств ЕС к оказанию услуг на территории других государств ЕС (декларации, уведомления, ходатайства о включении в реестры и базы данных или о зачислении в профессиональные объединения) должны производиться в «пунктах одного окна». Сборы контрольных инстанций должны быть пропорциональны стоимости выполняемых формальностей. Обмен требуемой информацией между предприятиями и национальными органами регистрации должен производиться с использованием электронных средств передачи данных. Выдаваемое поставщику услуги на недискриминационной основе разрешение должно иметь неограниченный срок действия (за исключением случаев, когда такое ограничение обосновано соображением общего интереса). Возможности государств-членов по введению «разрешительных режимов» (например, лицензирование) ограничиваются.

Хотя охват услуг, попавших под действие Директивы, весьма внушительный², указанный правовой акт все же не всеобъемлющ³. Соответственно, единство правил поведения в различных секторах непроемственной сферы ЕВР и сегодня не удается обеспечить в полной мере.

¹ Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market // Official Journal. L 376. 27.12.2006. P. 36–68.

² Директива об услугах затрагивает многие услуги предприятиям (консультационные услуги по менеджменту и управлению, услуги по организации испытаний, управлению помещениями, найму персонала, рекламе) и частным лицам (услуги в сфере туризма и отдыха, услуги спортивных центров и парков развлечений, услуги, связанные с оказанием помощи в ведении домашнего хозяйства). Она также распространяется на ряд услуг, которые могут предоставляться и юридическим, и физическим лицам (оказание юридических или налоговых консультаций, сделки с недвижимостью, услуги по строительству и проектной деятельности, организации торговых ярмарок, прокату транспортных средств).

³ Директива об услугах не распространяется на такие важные сектора, как публичные службы, финансовые, транспортные, аудиовизуальные, частные охранные, государственные нотариальные, адвокатские и отдельные социальные услуги, сектор связи, а также игровой бизнес, и еще ряд секторов, поскольку для каждого из них разрабатывается свой комплекс регулятивных мер.

Важнейшими составляющими свободы движения услуг и экономически активного населения постепенно становятся нормы взаимного признания свидетельств о профессиональной квалификации. Однако нельзя не отметить, что и они чрезвычайно запутанны.

До весны 2007 г. данный вопрос регулировался множеством нормативных актов: во-первых, двенадцатью директивами, устанавливающими минимальные требования к качеству образования, а также правила гармонизации профессиональной подготовки с последующим признанием квалификации в сферах здравоохранения и архитектуры; во-вторых, тремя директивами, определявшими требования к дипломам в зависимости от срока обучения; в-третьих, особыми нормами для сфер юриспруденции, транспорта, торговли.

В 2007 г. вступила в силу Директива 2005/36/СЕ Парламента и Совета ЕС о взаимном признании профессиональных дипломов¹. Хотя она и вобрала в себя ряд секторальных и общих директив, став центральным элементом законодательства ЕС в соответствующей области², но упростила всю систему ненамного. В Директиве проведено различие между двумя видами занятости — постоянной и временной. В зависимости от этого предусмотрены разные процедуры признания дипломов. Согласно тексту этого нормативно-правового акта, только к временной работе можно приступить сразу, как она появится. При этом все же рекомендуется зарегистрироваться в принимающем государстве. Директива разрешает государствам-членам в целях обеспечения безопасности требовать от прибывающих лиц ежегодно декларировать свои намерения осуществлять трудовую деятельность на их территории. С одной стороны, отправка декларации (факсом или электронной почтой) — процедура необременительная. Но с другой стороны, необходимость указания в обязательных графах таких данных, как адрес места постоянного жительства и наличие медицинской страховки на время пребывания в стране, для некоторой части населения может создать затруднения. Еще большую проблему для лиц, не имеющих четкого представления о своих трудовых планах, представляет условие об отправке первичной декларации в принимающую

¹ Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications // Official Journal. L 255/22. 30.09.2005.

² Директива о взаимном признании профессиональных дипломов охватывает в общей сложности более 800 профессий, в том числе все медицинские специальности, большинство строительных, ремесленных, торговых и промышленных специальностей. Однако из сферы ее действия выпадают такие профессии, как адвокат, аудитор, страховщик, специалист по распространению токсичной продукции, все транспортные специальности, для которых действуют другие нормативные акты ЕС.

страну за пять месяцев до приезда. Государствам не запрещается запрашивать копии документов, конкретизирующих сведения декларации, и в исключительных случаях требовать перевода присланных бумаг, принимающим же предприятиям — не запрещается проводить тестирование на профпригодность лиц, получивших квалификацию в странах ЦВЕ в социалистический период.

При устройстве на постоянную работу за признанием квалификации придется обратиться в специальные органы принимающего государства-члена, а затем дожидаться «зеленого света». Обладатель диплома, выданного в одном государстве-члене, имеет право на постоянную работу в другом только по прошествии двух-пяти лет занятости по специальности (в акте установлены сроки по каждой специальности). Если специальность соискателя ранее регламентировалась секторальными директивами, срок рассмотрения дела будет минимальным — до трех месяцев; если свидетельство выдано государством до даты его официального вступления в ЕС, то — до четырех месяцев. Для подтверждения отсутствия намерений стать обузой принимающему государству потребуются копии (а в исключительных случаях перевод на язык принимающего государства) документов о гражданстве, медицинском страховании и финансовой состоятельности, а также документов, свидетельствующих о наличии необходимого стажа работы по специальности, отсутствии судимости и отстранения от деятельности по специальности за допущенные в прошлом служебные ошибки.

Соискатели могут подвергаться языковому тестированию, хотя и соизмеримому с требованиями к самой профессии. Это требование действительно при устройстве как на временную, так и на постоянную должность. При положительном решении о признании квалификации «иностранцу» вменяется в обязанность информировать потребителей о том, где получен его профессиональный диплом.

Таким образом, признание профессиональной квалификации нельзя назвать простой формальностью¹. Неудивительно, что граждане ЕС, как и приезжие из третьих стран, плохо ориентируются в содержании соответствующего раздела европейского права и не всегда

¹ К аналогичному выводу приходит исследователь Постникова Е.В. Она пишет, что принцип взаимного признания в данной сфере до настоящего времени имеет явные ограничения и не предоставляет гарантии лицам, обладающим специальными профессиональными квалификациями, что они будут допущены к осуществлению деятельности в государствах ЕС; квалификация продолжает оставаться объектом контроля принимающего государства. См.: *Постникова Е.В.* Свобода предоставления услуг в Европейском союзе: правовой аспект. Автореф. дис. на соискание степени канд. ю. наук. М., 2010.

могут применить его в конкретной профессии. Государства же нередко его нарушают. Так, спустя два года с момента вступления в силу Директивы, Австрия, Бельгия, Франция и Люксембург не выполняли некоторые ее обязательства; Греция же не выполнила ни одного¹.

Ряд важных шагов пришлось предпринять для обеспечения подлинно свободного передвижения капиталов и завершения создания единого рынка финансовых и банковских услуг. В 2007 г. Директивой Парламента и Совета 2007/64 учреждено единое платежное пространство (*Single Euro Payment Area*) с целью упразднения до конца 2012 г. различий между внутренними и трансграничными платежами в евро. В Банковской директиве 2006/48, заменившей собой Банковскую директиву 2000/12 «Европейский банковский кодекс», собраны воедино и уточнены правила распространения принципов единого рынка на банковский сектор (речь идет о принципе взаимного признания лицензий банков государств-членов на всей территории ЕВР, принципе страны учреждения/«домашнего» надзора, об унификации стандартов лицензирования банковской деятельности и требований пруденциального надзора и др.). Директива о рынках финансовых инструментов «MIFID» 2004/39 предоставила инвестиционным компаниям государств-членов право действовать на территории всего единого рынка и ввела новые правила хранения и прозрачности отчетности сделок с ценными бумагами (осуществляемых биржами и другими торговыми институтами). С вступлением в силу в 2013 г. второй Директивы о платежеспособности страховых компаний «Solvency II» будут кодифицированы тринадцать директив, относящихся к сектору страхования.

Что же касается практики гармонизации, то «Новый подход» разграничил ее «технические» и «идеологические» аспекты. Комиссия сосредоточилась на идеологии. Результатом ее нормотворчества стала формулировка около двадцати директив, при этом почти все эти нормативные акты на сегодняшний день уже успели претерпеть несколько редакций². В них раскрываются принципиальные вопросы, такие, как выбор методов производства, определение некоторых сложных товаров, выработка критериев безопасности товара и рисков для потребителей, определение меры ответственности предприятий, механизмов защиты от пиратства или нечестной эксплуатации авторского

¹ Single Market News. 2010. No 58.

² Со списками гармонизированных стандартов, а также содержанием директив «Нового подхода» можно ознакомиться на: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/european-standards/harmonised-standards/index_en.htm.

права. Директивы определяют цели регулирования того или иного сегмента экономики и минимум необходимых действий для достижения этих целей; действия же прописываются так, чтобы не тормозить технологический прогресс. Технические аспекты больше не включаются в директивы и, соответственно, в компетенцию институтов ЕС (исключением являются сектора, куда законодательство ЕС успело довольно глубоко проникнуть еще до 1985 г.: пищевая, химическая, фармацевтическая промышленность, автомобилестроение). Решение технических задач доверено трем европейским организациям по стандартизации — СЕН, СЕНЭЛЕК и ЕТСИ.

Однако в последующее десятилетие в практике гармонизации стандартов и норм государств-членов возникли новые проблемы. Они весьма полно были раскрыты в исследовании М. Эган¹. Так, процесс принятия европейских технических стандартов обернулся вынужденным бездействием национальных органов стандартизации. Им запрещается принимать и пересматривать национальные стандарты, если в этот момент в разработке находятся соответствующие стандарты ЕС. Заметной проблемой стал рост расходов на предпринимательском уровне: предприятия продолжают выделять значительные суммы национальным органам стандартизации, но одновременно приходится тратиться на участие в общеевропейском процессе стандартизации, наконец, возникает потребность в содержании целых подразделений, ответственных за стандартизацию и лоббирование своего стандарта, сотрудничать с торговыми и бизнес-ассоциациями, профессиональными журналами, участвовать в специализированных форумах.

Затруднения возникли в государствах-новичках из Центральной и Восточной Европы, в которых был относительно низок уровень собственных нормативных требований. Для них гармонизация, ведущая к переходу на более высокий стандарт, увеличила себестоимость продукции и привела к росту цен. Однако такие дополнительные расходы трактуются на наднациональном уровне как неизбежные и оправдываются тем фактом, что граждане ЕС взамен получают товары и услуги более высокого качества. То, что побеждает стандарт, технология или норма, обеспечивающая высокую степень безопасности для здоровья и жизни, оправдывает регулятивную деятельность ЕС в глазах потребителей. Кроме того, следствием гармонизации становится ограничение торговли с третьими странами, производящими продукцию низкого качества. Это отвечает интересам ЕС, направленным на

¹ Egan M.P. *Constructing a European Market. Standards, Regulation, and Governance*. N.Y.: Oxford University Press. 2001. P. 365.

защиту ЕВР от внешней конкуренции. В общем итоге рост издержек, связанных с требованиями качества и безопасности продукции, может быть компенсирован выгодами, получаемыми за счет уменьшения числа конкурентов.

Но главную проблему для ЕС, как представляется, создает негативное отношение его соседей и партнеров к европейской стандартизации и нормотворчеству. Например, при разработке проекта регламента о регистрации, оценке, разрешении и ограничении химических веществ REACH Комиссии пришлось учесть интересы внешних торговых партнеров ЕС (в особенности из США, поскольку они приняли самое активное участие в предварительных обсуждениях) и существенно ослабить его бремя. Актуален, в частности, тезис, который определяет таможенный союз ЕС как крепость, защищающую «своих» от «чужих». Так, с позиции российских экспортеров, И.Д. Иванов отметил, что «...существенные различия в технических стандартах и сертификационных требованиях между Россией и ЕС... гроз(я)т превратиться в главный барьер на пути российского и продовольственного экспорта в Сообщества, равно как и в скрытое орудие его дискриминации»¹. Компаниям, расположенным за пределами ЕС, приходится адаптироваться к техническим стандартам и правовым нормам ЕС. Многих к этому побуждает страх не быть допущенными на пространство единого рынка. Чтобы облагородить свой имидж, ЕС учредил ряд программ с целью содействия переходу стран догоняющего типа развития на европейские нормы. Для России действует инструмент технического содействия ТАИЕХ. Страны ближайшего соседства допущены в европейские органы по стандартизации в качестве наблюдателей, членство стран Единого экономического пространства там полноправное.

Тем не менее представляется, что принцип взаимного признания национальных стандартов и норм государств-членов и подход, предполагающий обязательную гармонизацию только основных нормативных требований государств-членов — к охране здоровья, безопасности, защите прав потребителей и окружающей среды, не позволяет «выжить» национальные стандарты с пространства ЕВР. Наоборот, в их взаимодействии проявляется толерантное отношение ЕС к национальным стандартам и нормам, как и к самой продукции, производимой в разных частях ЕВР. Комиссия полагается также на потенциал саморегулирования, заложенный в конкуренции. Когда же не-

¹ *Иванов И.Д.* Европейский союз: структура, политика, взаимоотношения с Россией. М.: Научная книга, 2001. С. 35.

обходимо сохранить традиционные виды деятельности, она рассчитывает на осознанное предпочтение потребителями тех товаров, что продаются в пределах фрагментированных рынков, а не тех, что допущены к продаже на огромном пространстве ЕВР.

Добросовестное соблюдение права ЕВР

Как уже отмечалось, с момента официального провозглашения пространства четырех свобод право ЕВР чрезвычайно усложнилось. Никто точно не назовет количество документов, регулирующих свободы единого рынка. Даже Европейская комиссия дает лишь приблизительную оценку. С ее слов, из 7 тыс. регламентов и 2 тыс. директив, составляющих *acquis communautaire*, большинство относится к единому рынку¹. Принятые с благой целью повышения безопасности и уровня жизни, одни нормы фиксируют исключения из основных принципов ЕВР, другие же, наоборот, устраняют препятствия для прямого применения этих принципов. Складывается впечатление, что сами идеологи ЕВР уже не уверены в том, что первично: правила или исключения из правил. Многие новации, по сути, представляют собой обновленные версии имеющихся норм. Но, по-видимому, только так можно уберечь достижения единого рынка от «девальваций». И этому нормотворчеству нет конца. Стоит ли игра свеч? В институтах ЕС полагают, что стоит, поскольку свободы Единого внутреннего рынка спустя двадцать лет его функционирования все же становятся реальностью.

Если для экономических операторов такая ситуация означает необходимость постоянного повышения уровня знаний о законодательных нововведениях, то для парламентов государств-членов — это обязанность своевременного и корректного перемещения в национальное право принятых на наднациональном уровне норм. В 2001 г. главы государств и правительств условились, что ежегодно дефицит этой транспозиции не должен превышать 1,5% от общего количества вступивших в силу директив. Задача оказалась нелегкой. Спуститься ниже порогового уровня государства-члены смогли только к 2007 г. В 2010 г. была поставлена новая планка: снизить дефицит до 1%².

¹ Commission of the European Communities. Commission staff working document. The Single Market: Review of Achievements. SEC(2007) 1521. Brussels, 20.11.2007 (http://ec.europa.eu/citizens_agenda/docs/sec_2007_1521_en.pdf).

² Internal Market Scoreboard (http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_en.htm).

Сейчас трудно предположить, когда удастся изжить проблему правовой недисциплинированности государств. Пока парламенты продолжают «опаздывать»: в среднем уходит еще примерно семь месяцев с назначенной даты вступления в силу новой директивы, прежде чем правовой акт полностью отобразится в национальном праве всех государств-членов. Воздействовать на несознательные государства помогает учрежденное на официальном сайте Европейского Союза «Индикаторное табло ЕВР», отражающее состояние дел в данной сфере. Для должников оно стало своеобразным «позорным столбом».

Все же надо признать, что мешанина национальных торговых требований, технических стандартов ЕС, маркировок, процедур проверок соответствия, подчас некорректное применение норм предпринимателями и госчиновниками усложняет жизнь поставщикам и дезориентирует потребителей. К тому же в защитных целях государства-члены подчас нарушают положения вступивших в силу правовых актов ЕС. По данным Индикаторного табло, на конец 2011 г. в Комиссии разбираются более тысячи случаев нарушения действующих директив. Больше всего претензий к Бельгии, Греции и Италии. Хотя сроки рассмотрения нарушений постепенно сокращаются, как и само количество нарушений, Суд ЕС не рассчитан на оказание «скорой помощи» пострадавшим.

Решению этой проблемы способствовало создание в 2001 г. сети экспертной поддержки бизнеса и граждан СОЛВИТ (SOLVIT)¹. Ориентированные на оказание быстрой (до десяти недель) помощи нуждающимся, центры СОЛВИТ были открыты во всех государствах-членах. Они финансируются из средств ЕС, т.е. для потребителей действуют на безвозмездной основе. Ежегодно экспертам СОЛВИТ удается урегулировать примерно тысячу конфликтов, касающихся признания профессиональной квалификации, допуска продукта на рынок, обеспечения социальной защиты, занятости физических лиц, получения вида на жительство, налогообложения, обеспечения свободы движения услуг и свободы учреждения на пространстве ЕВР.

СОЛВИТ — далеко не единственный бесплатный механизм поддержки и консультации, созданный в последнее десятилетие для акторов единого рынка, помогающий ориентироваться в этом пространстве и провоцирующий мобильность товаров, услуг, капиталов и лиц. Действуют Диспетчерская служба для граждан, структура для решения финансовых проблем «Fin-net»², информационный портал «Ваша

¹ СОЛВИТ (<http://ec.europa.eu/solvit>).

² Fin-net (http://ec.europa.eu/internal_market/fin-net/index_en.htm).

Европа», в котором собираются необходимые программы и базы, наконец, «европейский прямой номер», по которому граждане могут связаться со службой «*Europe Direct*» и получить ответы на интересующие их вопросы о ЕВР. Для государственных и региональных органов управления созданы свои механизмы консультации и поддержки. В деятельности каждой из служб есть свои нюансы.

Диспетчерская служба для граждан¹ и он-лайн служба «Ваша Европа»² нацелены на оказание быстрой помощи в решении каждодневных проблем. Они дают обратившемуся алгоритм действия в проблемной ситуации. Ответ формируется в течение трех-пяти рабочих дней.

Случаи непризнания профессиональных квалификаций рассматривает Служба ориентации граждан. Соискателям мест в течение недели предоставляются соответствующие рекомендации.

Потребителями Информационной системы единого рынка (IMI) являются органы государственной власти. Сейчас эта система помогает осуществлять обмен данными между администрациями по двум направлениям — свобода передвижения услуг и взаимное признание профессиональных квалификаций.

Снижение количества судебных разбирательств по поводу несоблюдения свобод единого рынка свидетельствует об эффективности созданных служб.

Развитие антикартельного права ЕС

По мере становления единого рынка конкурентная политика занимает все более заметное место в системе предметов ведения ЕС. Она выступает проводником честной конкуренции — важнейшего из основополагающих принципов построения ЕВР наряду со свободой передвижения, а также уменьшает негативное воздействие таких проявлений экономики масштаба, как монополистическая практика и злоупотребление доминирующим положением. Помимо этого она выполняет ряд значимых социально-экономических функций. Это инструмент содействия компаниям государств-членов и повышения конкурентоспособности Европейского Союза в мире, а в последнее десятилетие — регулирования сферы услуг общеэкономического значения (электро-, водо- и газоснабжение, теле- и радиовещание, поч-

¹ Диспетчерская служба для граждан (<http://ec.europa.eu/citizensrights/>).

² Он-лайн служба «Ваша Европа» (<http://ec.europa.eu/youreurope>).

та, транспорт, телефон и другие средства связи, вывоз и уничтожение отходов). Крупные расследования, проводимые Европейской комиссией, привлекают внимание прессы и будоражат воображение граждан высокими размерами начисляемых штрафных санкций. В экспертных трудах свободу и конкуренцию стали называть двумя равнозначными опорами единства рынка. По мнению Н. Жабко, функции Генерального директората ЕК «Конкуренция» столь же весомы, что и полномочия Европейского центрального банка в проведении единой денежно-кредитной политики, оба органа доказывают свою независимость от национальных правительств; в этих сферах ЕС де-факто превратился в реальную федеральную силу¹.

ЕК проявляет лояльность к подавляющему большинству сделок по слияниям и поглощениям²: последнее время ежегодно на пространстве единого рынка осуществляется по 350–400 слияний; например, в 2007–2010 гг. Европейская комиссия не вынесла ни одного запретительного решения по подобным сделкам.

Тем не менее, чтобы избежать злоупотреблений, ЕК ужесточила контроль за крупными операциями по концентрации. В 2004 г. к имеющемуся на этот счет своду регулирования регламент 139/2004³ добавил правило «тройки +». А именно, для того, чтобы Европейская комиссия установила контроль над любым слиянием, достаточно обращения к ней с обоснованной просьбой со стороны, по крайней мере, трех заинтересованных государств-членов. Наконец, в Регламенте ЕК 773/2004⁴ сказано, что юридические и физические лица, которые пострадали от неконкурентного поведения компаний на пространстве

¹ *Jabko N.* Playing the market: a political strategy for uniting Europe, 1985–2005. N.Y.: Cornell University, 2006. P. 183.

² Из поля зрения Европейской комиссии выведены, во-первых, соглашения, охватывающие до 10% ЕВР, поскольку они не создают риск чрезмерной концентрации производства (согласно Сообщению ЕК от 22.12.2001), во-вторых, — вертикальные соглашения между малыми и средними предприятиями, чей совокупный оборот в пределах ЕВР не превышает 40 млн евро без учета налогов, в третьих, — горизонтальные соглашения между малыми и средними предприятиями, охватывающие до 5% ЕВР (согласно апрельскому Сообщению ЕК 2004 г.). Большинство крупных горизонтальных соглашений и некоторые крупные вертикальные соглашения получают одобрение, поскольку для них согласно Договору вступают в силу смягчающие обстоятельства (после того, как удается убедить Комиссию в том, что эти соглашения ведут к улучшению производства и распределения продукции, а также представляют заметные выгоды потребителям).

³ Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings // Official Journal. L 133. 29.01.2004. P. 1–22.

⁴ Commission Regulation (EC) No 773/2004 of 7 April 2004 relating to the conduct of proceedings by the Commission pursuant to Articles 81 and 82 of the EC Treaty // Official Journal. L 123. 27.04.2004. P. 18–24.

ЕВР, также могут обратиться (в том числе анонимно) в ЕК с просьбой проконтролировать правомерность операции по концентрации.

За неконкурентное поведение (имеется в виду злоупотребление доминирующим положением крупной компании, а также картельная практика, ведущая к возникновению доминирующего положения, или же навязывание цен купли-продажи и других несправедливых условий торговли, ограничение производства, рынков и технического развития, дискриминация одних партнеров в сравнении с другими) компания может быть оштрафована. Согласно Регламенту 1/2003 в настоящее время штраф эквивалентен 15–30% стоимости продаж компании, связанных с нарушением; максимальная сумма наказания не превышает 10% объема продаж компании за год, предшествовавший нарушению. Как видно из содержания Регламента, миссия ЕК заключается не в разорении провинившихся, а в лишении их прибыли, полученной нечестным путем, и в сдерживании неконкурентного поведения участников ЕВР.

Следует сказать, что при расчете размера штрафа Комиссия принимает во внимание как отягчающие обстоятельства — лидерство в картеле, повторное нарушение¹ или же уклонение сотрудников компании от дачи показаний и сокрытие документов в ходе расследования², так и смягчающие факторы — ориентация бизнеса на технический или экономический прогресс, улучшение производства и распределение товаров, предоставление доли выгод потребителям. Как убедительно показало разбирательство в отношении монопольного положения компании Coca-Cola на пространстве ЕВР, завершившееся в 2004 г., предприятия могут ходатайствовать в свою защиту. Прибегая к опросам мнений потребителей, оправдывая факт доминирования такими доводами, как обладание технологиями и ноу-хау, отсутствующими у конкурентов, либо эксплуатация широко известного товарного знака, либо наличие развитой системы сбыта, они могут изменить первоначальное заключение Комиссии о размере занимаемой предприятием доли рынка.

¹ Весьма продолжителен картельный опыт компании Saint-Gobain. В 1980-е гг. она была дважды оштрафована за неконкурентное поведение на пространстве ЕВР. В 2008 г. было доказано ее участие в картеле производителей автомобильных стекол. Общая сумма санкций за сговор четырех компаний — Asahi (Япония), Pilkington (Великобритания), Saint-Gobain (Франция) и Soliver (Бельгия) — оказался рекордно высоким — 1,383 млрд. евро. Французская компания рассматривалась как опасный рецидивист, а потому размер ее штрафа был удвоен и составил 896 млн евро.

² По причине уклонения сотрудников от дачи показаний и сокрытие информации штраф компании Sony был увеличен на 30% в деле о ценовом сговоре трех японских производителей видеокассет (Sony, Maxell и Fuji), раскрытом ЕК в 2007 г.

Упомянем в связи с этим действующий порядок получения нарушителем так называемого иммунитета к штрафу. Данный механизм выявления картельных сговоров многократно доказывал свою эффективность и был в очередной раз продлен в 2006 г. специальным сообщением ЕК. Компания-участница сговора может быть полностью ограждена от санкций, если предоставит в распоряжение ЕК факты, проливающие свет на деятельность картеля. Если же расследование уже ведется, то ЕК может поощрить компанию-нарушительницу, согласившуюся оказать существенное содействие в разоблачении картеля. Штраф сокращается на 50%, если компания дает согласие на содействие при первом же обращении к ней со стороны ЕК. Размер снисхождения будет равен 25% от возможной суммы штрафа, если Комиссии потребуется дважды просить компанию о содействии.

По данным официального отчета о конкуренции за 2007 г., ЕК получила 20 заявлений об освобождении от штрафных санкций и 11 заявлений о снижении их размера. В этом же году завершилось восемь расследований, по итогам которых были назначены штрафы в отношении 41 компании на общую сумму 3,3 млрд евро (на 1,5 млрд евро больше, чем в 2006 г.). В четырех случаях Комиссия прибегала к помощи описанного механизма мягкого давления на участников сговоров. Тем не менее следует отметить, что остальные четыре случая, среди которых было нарушение из разряда крупнейших — картель производителей лифтов и эскалаторов (размер штрафа — 992 млн евро) — были раскрыты Комиссией самостоятельно с опорой на мониторинг рынка, анализ опросов и жалоб, а также деятельность национальных антимонопольных органов. В 2008 г. Директорат «Конкуренция» Европейской комиссии в очередной раз подтвердил свою рентабельность: раскрыто семь картельных сговоров, назначены штрафы 34 компаниям на общую сумму 2,3 млрд евро, в том числе рекордно высокий штраф в 1,383 млрд евро четырем производителям автомобильных стекол. При раскрытии этого сговора ЕК опиралась на информацию, предоставленную его участником — японской компанией. В 2010 г. ЕК оштрафовала 70 компаний на общую сумму 3 млрд евро¹.

Осуществленная в начале 2000-х гг. реформа была направлена на расширение полномочий национальных судебных и антимонопольных органов в проведении конкурентной политики на пространстве ЕВР. Реформу инициировала Комиссия, изложив в Белой книге 1999 г. ее основные идеи. Регламентами 1/2003 и 773/2004 государствам-членам

¹ Reports on Competition Policy. 2007, 2008, 2009, 2010 (http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/index.html).

передана часть полномочий в области контроля, в том числе возможность наложения санкций согласно национальным нормам, если данные нормы не мягче конкурентного права ЕС; учреждена Европейская сеть по конкуренции и установлен режим обмена информацией между ЕК и национальными антимонопольными органами.

Новое в регулировании господдержки

Если основной вид санкций в отношении нарушений со стороны государств, не являющихся членами ЕС, — это компенсационные пошлины, то в отношении нарушений со стороны государств-членов — это правило о возврате компаниями и регионами господдержки, несовместимой с нормами единого рынка. Процедурный регламент Еврокомиссии 1999 г., регламент о его применении 794/2004 и сообщение ЕК 2007 г. дали на этот счет исчерпывающее разъяснение. Опираясь на указанные правовые инструменты, ЕК добилась возврата в национальную казну более 10 млрд евро, или около 90% нелегальной господдержки (т.е. той, о которой ЕК не была официально уведомлена и которая не получила одобрение), оказанной экономике ЕС в 2000-е гг., а также возбудила несколько судебных разбирательств в отношении государств-членов за неисполнение ими требования о возврате нелегальной помощи в госбюджет.

С 2006 г. уведомления со стороны государств-членов об их планах предоставления субсидий направляются в Европейскую комиссию в электронном виде, что в какой-то мере уменьшило административную нагрузку. Комиссия в течение двух месяцев обязана либо одобрить, либо запретить план господдержки. В середине года исполнительные органы направляют в ЕК (тоже в электронном виде) статистику текущего состояния дел в сфере господдержки. Даже в случаях, не требующих уведомления (о них речь пойдет ниже), государства обязаны информировать Комиссию о фактах предоставления любых субсидий. Таким образом, Комиссия берет на себя и контроль, и ответственность за ситуацию с господдержкой на пространстве единого рынка, и львиную долю аналитической работы. В последней версии упомянутого регламента 794/2004, за номером 271/2008¹, излагаются все подробности данного порядка.

¹ Commission Regulation (EC) No 271/2008 of 30 January 2008 amending Regulation (EC) No 794/2004 implementing Council Regulation (EC) No 659/1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty // Official Journal. L 082. 25.03.2008. P. 1–64.

В 2005 г. Европейская комиссия объявила о начале пятилетней реформы системы наднационального регулирования государственных субсидий. Были поставлены следующие цели: во-первых, совершенствовать подходы к анализу причин несостоятельности единого рынка и обоснованию государственного вмешательства в его работу; во-вторых, создать эффективные, открытые, юридически однозначные, наконец, простые в применении инструменты регулирования господдержки, в наименьшей степени искажающие условия конкуренции; в-третьих, найти новые движущие силы для повышения конкурентоспособности и занятости. Нормы, введенные в действие Комиссией в ходе этой реформы, затронули размеры допустимой помощи и имели характер разъяснений или дополнений.

Европейская комиссия сохранила за собой право оценки практически любой государственной помощи, реализуемой на пространстве единого рынка: для крупных субсидий действует порядок уведомления, небольшие субсидии тоже попадают в поле зрения Комиссии, поскольку государства обязаны ежегодно о них отчитываться. Чем ближе эта помощь к рынку готовой продукции, тем вероятнее, что она будет запрещена со стороны Европейской комиссии¹.

В среднем в 2000-х гг. объемы государственного субсидирования экономики были незначительными (за исключением последних кризисных лет). Причина кроется не только в наличии довольно жестких рамок, установленных на наднациональном уровне, но и в рационализме самих государств-членов. По данным ЕК, в 2010 г. размер финансовой помощи, не связанной с кризисом, со стороны государств-членов составил 73,7 млрд евро (что сопоставимо примерно с 0,6% совокупного ВВП ЕС)².

Либерализация госзаказов

Госзаказы — один из крупнейших сегментов экономики ЕС — формируют седьмую часть ВВП ЕС. Завершение строительства валютного союза и, в частности, необходимость сокращения бюджетных дефицитов в государствах-членах дали хороший повод для либерализации рынка госзаказов. Повышение открытости сделок в сфере государст-

¹ Vademecum. Community law of State Aid. 2008 (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/vademecum_on_rules_09_2008_en.pdf).

² European Commission. Report from the Commission State Aid Scoreboard. Report on state aid granted by the EU Member States. Brussels 01.12.2011. COM(2011) 848 final (http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/2011_autumn_fr.pdf).

венных заказов было призвано не только повысить уровень конкуренции, но и изжить фаворитизм и скрытые формы господдержки национальных предприятий. Пакет нормативных актов ЕС, направленных на борьбу с нелегальными и непрозрачными госзаказами, выпущенный в 2004 г., уже нашел отражение в национальном праве государств-членов. Это означает, что все страны ЕС взяли на себя обязательство уведомлять рынок о своих намерениях в отношении госзаказа в текущем бюджетном году и приглашать предприятия подавать заявки на исполнение госзаказов на основе открытого конкурсного отбора. При выборе подрядчиков отныне признаются допустимыми лишь два критерия — ценовой и качественный (технические и экологические достоинства исполнения заказа). Со своей стороны Комиссия контролирует соблюдение государствами и госпредприятиями правил добросовестной конкуренции подрядчиков.

Уведомления о намерениях государства в сфере госзаказа публикуются в Официальном журнале ЕС, а также в базе данных «*Tenders electronic daily*». Сегодня обнародуется примерно пятая часть госзаказов (как правило, это крупные предложения). В среднем на опубликованный тендер претендуют порядка пяти подрядчиков. Статистика показывает, однако, что только 1,7% заказов отдается в другое государство ЕС. И лишь в единичных секторах эта величина достигает 10%. Большую же часть контрактов по-прежнему осуществляют подрядчики страны, поместившей информацию о тендере. Но даже при таком исходе тендеров государства экономят на цене заказов. Благодаря развитию трансграничной конкуренции в сфере госзаказа расходы государств-членов сократились в среднем на 5–8%, т.е. на 15–30 млрд евро. Если данный положительный тренд сохранится в течение следующего десятилетия, то это выльется в прибавку к ВВП в 0,08–0,12% и появление возможности создания дополнительно от 160 тыс. до 240 тыс. рабочих мест. Таковы данные июльского 2009 г. «Индикаторного табло единого рынка»¹.

Особо следует сказать об оборонном госзаказе. С учетом того, что совокупный оборонный бюджет государств — членов ЕС равен 170 млрд евро (по данным на январь 2007 г.), нашлось немало сторонников проникновения принципов единства рынка в данную сферу. Широкое обсуждение² проблематики началось в 2004 г. в связи с выпуском Европейской комиссией соответствующей Зеленой книги.

¹ Internal Market Scoreboard (http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_en.htm).

² На официальном сайте Европейской комиссии для этого была открыта специальная страница: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/dpp_en.htm.

Основной посыл документа — устранить различия в национальных правилах и процедурах осуществления оборонных государственных заказов, расширить обмен информацией и создать Единый внутренний рынок боевой техники и продукции оборонной промышленности. Дебаты закончились в пользу единого рынка: в декабре 2008 г. была принята Директива о трансграничном передвижении продукции оборонной промышленности в пределах ЕВР, а в январе 2009 г. — Директива об оборонном госзаказе.

Согласно требованиям Директивы об оборонном госзаказе принципы Договора — прозрачность, запрет дискриминации, открытость — должны быть применимы к рынку оборонной промышленности, а исключения из свободы передвижения могут использоваться только в исключительных случаях. На уровне официальной аналитики особо отмечался позитивный ход обсуждения проекта нормативного акта: для одобрения Директивы в рамках процедуры совместного принятия решений достаточным оказалось всего одного чтения в Европарламенте. По мнению ответственного за Директиву депутата Европарламента О. Ламбсдорфа¹, данное правовое нововведение выгодно главным образом государствам, специализирующимся на производстве вооружений, т.е. Германии, Франции, Великобритании, Швеции, Испании и Италии. Промышленность этих стран только выиграет, если другие члены ЕС начнут проводить открытые тендеры на производство вооружения и прочую продукцию для обеспечения внутренней безопасности (в том числе на продукцию для нужд полиции). При этом оживление конкурентной борьбы в данном сегменте рынка позволит сократить соответствующие расходы бюджетов, что в посткризисных условиях нелишне для всех стран ЕС.

Планы на ближайшую перспективу

Единый рынок кардинально изменил образ жизни современного европейца. Население государств-членов получило возможность для самореализации на его обширном пространстве, а также уверенность в безопасности предложения товаров и услуг. Сделано много, но практика все время генерирует новые задачи. Надо признать также, что провозглашенные государствами и институтами ЕС свободы и созданный ими огромный массив регулятивных мер все-таки не могут

¹ Single Market News. 2009. No 53 (http://ec.europa.eu/internal_market/smn/smn53/index_en.htm).

гарантировать изменений в предпочтениях граждан. Люди продолжают пользоваться услугами местных поставщиков вопреки присутствию на отечественных рынках иностранных компаний. Привычки, устоявшиеся связи, традиции, патриотические чувства, а иногда неуверенность или нехватка знаний, наконец, неустранимый языковой барьер — все это влияет на отношение граждан к ЕВР. Французы и каталонцы не считают нужным учить языки соседей по ЕС; жители бельгийской Фландрии хотя и учат в школе французский, принципиально не желают на нем говорить. Ориентированная на обратную связь с гражданами, Европейская комиссия задалась амбициозной целью «примирить» и сбалансировать развитие рынка и общества. В Акте о едином рынке, выпущенном в канун двадцатилетия ЕВР¹, она наметила примерно равное число актуальных экономических и социальных задач, причем сформулировала их в русле своей «Стратегии основанного на знаниях устойчивого и всеобъемлющего роста»². Среди них — поощрение инноваций, защита творчества, создание новых возможностей для устойчивого роста, укрепление социальных прав и поощрение мобильности граждан.

Комиссия намерена завершить, наконец, эпопею, начавшуюся еще в прошлом веке с учреждения европейского патента. Чтобы уполномоченные органы смогли начать выдачу патента ЕС, остается только дождаться вступления в силу его нового языкового режима и ввести в действие единую систему урегулирования патентных споров.

До последнего времени оформление патента в ЕС обходилось примерно в десять раз дороже, чем в США. В этом усматривалась одна из причин сниженной исследовательской и инновационной активности. Действовавшая система трех языков Европейского патентного бюро предполагала, что заявки на европейские патенты и сами патенты выполняются на одном из трех его официальных языков — английском, французском или немецком. Однако, чтобы полученный патент был действителен на территории того или иного государства-члена, изобретатель должен пройти процедуру национальной валидации патента. И здесь ему было не избежать переводческих и административных расходов. В 2010 г. Еврокомиссия внесла на рассмотрение Европарламента и Совета ЕС проект нового режима переводов европей-

¹ Все материалы, относящиеся к Акту, размещены на сайте ЕК (http://ec.europa.eu/internal_market/smact/index_en.htm).

² Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth (http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_en.pdf).

ского патента. Она предложила свести к минимуму языковые требования к патенту, а именно сохранить требование о переводе лишь формулы изобретения, т.е. той части патента, в которой определен объем охраны патентных прав, и только на два других официальных языка Европейского патентного бюро. Полный перевод патента на прочие языки для его признания в государствах-членах не предусматривается. Он может понадобиться только в случае судебного разбирательства. Для заявителей, чей родной язык не является английским, французским или немецким, ЕК предложила возмещать расходы, связанные с переводом на языки Европейского патентного бюро.

Гораздо более проблемной представляется Комиссии ЕС ситуация на другом направлении — в сфере борьбы с пиратством и контрафактом. По ее относительно недавнему заключению, несовершенство законодательства ЕС в сфере защиты интеллектуальной собственности является причиной потери 17 000 законных рабочих мест ежегодно; 37% программного обеспечения, используемого в ЕС, все еще является пиратским, 22% продаж одежды и обуви на пространстве ЕВР приходится на поддельные товары¹. Согласно отчетам Системы быстрого реагирования RAPEX², год от года растет объем изымаемой опасной непищевой продукции. Например, в 2008 г. он на 16% превысил показатель 2007 г. Преимущественно — это товары для детей (игрушки, ходунки, кроватки, соски), электроприборы и моторы. Большая часть конфискованной опасной продукции имеет китайское происхождение: в 2008 г. — 59%, в 2007 г. — 52%. Еще примечательнее то, что согласно данным июньского 2009 г. Евробарометра, почти треть граждан ЕС оправдывает по тем или иным причинам приобретение контрафактных товаров, 40% молодых людей покупают контрафактную продукцию в Интернете. В краткосрочной перспективе искоренить пиратство и продажу контрафакта полностью вряд ли возможно, несмотря на усилия институтов ЕС, ведь проблема во многом затрагивает уязвимые слои европейского общества — бедняков и мигрантов, которые являются основными потребителями такой продукции.

Европейская комиссия не без оснований считает, что ряд сфер европейской экономики до сих пор не используют возможности едино-

¹ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Internal Market Strategy Priorities 2003-2006, 2004. P. 19 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52003DC0238:EN:HTML>).

² RAPEX — Latest notifications (http://ec.europa.eu/consumers/dyna/rapex/rapex_archives_en.cfm).

го рынка. Среди них она особо выделяет услуги общеэкономического значения. Статья 14 Лиссабонского договора предусмотрела субсидиарную основу для нормотворческой деятельности на данном направлении. В компетенцию ЕС вошли такие вопросы, как содействие повышению качества и доступности услуг общеэкономического значения; обеспечение условий для разумного снижения стоимости этих услуг, свободы их передвижения через внутренние границы ЕС и повышения уровня транспарентности в работе соответствующих предприятий; защита прав потребителей таких услуг.

В планах ЕК — добиться, чтобы ЕВР стал еще более прозрачным и подотчетным гражданам. Для этого в 2012 г. заработал общий гражданский Форум ЕВР и был учрежден механизм мониторинга социальных последствий принятия готовящихся и вступивших в силу директив. Опорой ЕК в решении задачи укрепления социальных прав уже стали созданные в первом десятилетии нового века вспомогательные службы ЕВР, такие как СОЛВИТ. Статистика обращений к ним показывает, что доработки требуют многие действующие на пространстве ЕВР социальные нормы. Среди них — нормы, регулирующие мобильность граждан (в первую очередь молодежи, людей с ограниченными возможностями и преклонного возраста), а также порядок взаимного признания профессиональных квалификаций. Эти нормы Комиссия намерена пересмотреть в самое ближайшее время.

Таким образом, в основе деятельности, направленной на развитие ЕВР, остаются цели, провозглашенные еще на Лиссабонском саммите 2000 г., сделать экономику ЕС конкурентоспособной, укрепить ее инновационный потенциал и социальную ориентацию. Последнее десятилетие, на которое пришлось расширение на восток, экономический кризис и посткризисная рецессия, оказалось не лучшим временем для достижения этих целей. И все-таки Союз не снял их с повестки дня, напротив, включил в очередную программу развития единого рынка.

Замысел, в соответствии с которым эволюционирует ЕВР, можно назвать утопическим, но одновременно и прагматическим, и реалистическим. С позиций государственного и корпоративного протекционизма утопичной кажется конечная цель создания единого хозяйства, работающего по образу и подобию национального, также как и политика гармонизации и выработки общих правил для всей совокупности его секторов и отраслей. Вместе с тем, он представляется до крайности прагматическим, если учесть, сколь щепетильно ЕС и государства-члены подходят к выработке правил безопасного доступа товаров, услуг и рабочей силы на этот рынок. Если же взглянуть

на увесистые тома Официального журнала ЕС, добавить к ним другие сообщения институтов ЕС, отчеты вспомогательных учреждений, учесть объем нормотворческой и иного рода работы, который смогли проделать государства-члены, то замысел этот оказывается вполне реалистическим.

Глава 6. Экономический и валютный союз: проблемы и перспективы

В 90-е годы XX века европейская интеграция вступила в стадию, которая получила название «Экономический и валютный союз» (ЭВС). Суть ЭВС состоит, во-первых, в завершении формирования в рамках ЕС единого рынка путем слияния внутренних рынков отдельных государств в результате устранения множества юридических, административных и таможенных ограничений для беспрепятственного обмена между странами-участниками товарами, услугами, людьми и капиталами. А, во-вторых, в создании на базе ЕС зоны евро, т.е. в переходе к использованию большей частью участников объединения единой европейской валюты. И то, и другое создает беспрецедентную обстановку в экономическом пространстве ЕС. Казалось бы, объединение все больше во многих своих аспектах начинает напоминать некое «супергосударство», проводящее в пределах ЕС общую экономическую политику, установки которой разрабатываются и распространяются на участников ЕС при посредстве наднациональных органов регулирования таких, как Европейский совет, Европейская комиссия, Совет ЭКО-ФИН, Европейский центральный банк, Еврогруппа и др. Эта общая экономическая политика сейчас воздействует на ключевые параметры экономики региона. Она определяет его цели и главные направления развития, величину денежной массы в евро и показатели инфляции, принципы функционирования банковской системы и расчетно-платежных механизмов, порядок установления обменных курсов валют для стран ЕС, еще не вошедших в еврозону, условия приема (конвергенции) новых членов в Евросоюз и валютное объединение. Она также держит под контролем финансовое положение отдельных государств, координирует их налоговую политику и состояние государственных бюджетов, проводит мониторинг проблем занятости, динамики заработной платы и структурных трансформаций, происходящих на пространстве Единого внутреннего рынка с целью выработки адекватной экономической стратегии и тактики регулирования.

В то же время появляется все больше свидетельств того, что народившееся на наших глазах «супергосударство» не является неким моно-

литом, который обладает сверхустойчивостью ко всякого рода деструктивным процессам. Оказалось, что вторая составляющая ЭВС — еврозона — имеет ахиллесову пяту. Действительно, только что прошедший и еще не закончившийся в полной мере мировой финансово-экономический кризис обнажил некоторые ее слабые стороны и противоречия, способные при определенных условиях создать весьма значительные проблемы для функционирования европейской валюты.

Финансовые проблемы ЭВС

В 2000 г. государственный долг и бюджетный дефицит некоторых стран объединения вышли за пределы, которые являются приемлемыми. В результате возникла угроза их дефолта, что не могло не отразиться негативно на отношении субъектов мировой хозяйственной деятельности к единой европейской валюте. Какие это страны? Обратимся к статистике. Уровень консолидированного долга основной части государств Еврозоны характеризуется данными следующей таблицы.

Как видно, Греция является главным должником в еврозоне. Сумма долговых обязательств Греции перед частными инвесторами, другими государствами и международными финансовыми организациями составила в 2009 г. 129,3%, а в 2010 г. — 144,9% к ВВП — это непомерно высокие величины, более чем в два раза превышающие установленный в еврозоне предел в 60%. В абсолютном выражении ее долги составили более 300 млрд евро, из которых 53 млрд требовалось выплатить в 2010 г.

На втором месте находится Италия со 118 % долговых обязательств в 2010 г. Далее идут Бельгия (96,8%), Ирландия (94,4%) и Португалия (93,3%). Испания, которая считается кандидатом на дефолт, имеет сравнительно невысокий показатель долга: гораздо меньший, чем даже Германия, где повышенный уровень задолженности, впрочем, объясняется все еще значительными потребностями в масштабном финансировании восточных земель, составлявших до октября 1990 г. Германскую Демократическую Республику. В связи с этим можно предположить, что негативные прогнозы по Испании имеют в том числе конъюнктурный характер: в их основе не обошлось без игры международных спекулянтов на понижение курса испанских государственных облигаций. В то же время следует иметь в виду, что относительно небольшой долг Испании может быстро возрасти из-за недостаточной конкурентоспособности испанской экономики, о чем речь пойдет ниже.

Таблица 6.1

**Государственный долг стран зоны евро
(по отношению к ВВП, в %)**

Страны	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Еврозона в целом	68,1	67,9	69,0	69,5	70,0	68,4	66,2	69,9	79,8	85,6
Австрия	67,3	66,7	65,8	65,2	64,6	62,8	60,7	63,8	69,6	72,3
Бельгия	106,6	103,5	98,5	94,2	92,1	88,1	84,2	89,6	96,2	96,8
Финляндия	42,5	41,5	44,5	44,4	41,7	39,7	35,2	34,1	43,8	48,4
Франция	56,9	58,8	62,9	64,9	66,4	63,7	63,9	67,7	78,3	81,7
Германия	58,8	60,4	63,9	65,8	68,0	67,6	64,9	66,3	73,5	83,2
Греция	103,7	101,7	97,4	98,6	100,0	106,1	105,4	110,7	129,3	144,9
Ирландия	35,5	32,1	30,9	29,6	27,4	24,8	25,0	44,4	65,2	94,9
Италия	108,8	105,7	104,4	103,9	105,9	106,6	103,6	106,3	115,5	118,4
Люксембург	6,3	6,3	6,1	6,3	6,1	6,7	6,7	13,7	14,6	18,4
Нидерланды	50,7	50,5	52,0	52,4	51,8	47,4	45,3	58,2	60,8	62,7
Португалия	51,2	53,8	55,9	57,6	62,8	63,9	68,7	71,6	83,0	93,3
Словакия	48,9	43,4	42,4	41,5	34,2	30,5	29,6	27,8	35,4	38,0
Словения	26,7	27,9	27,3	27,4	26,7	26,4	23,1	21,9	35,2	38,0

Составлено по: Интерактивная база данных Евростата (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

Государственный долг в значительной степени обуславливается дефицитом государственного бюджета, на покрытие которого, как правило, и расходуются средства, поступающие от реализации государственных облигаций. Поэтому в известном смысле государственный долг на ту или иную дату представляет собой форму накопленного за предыдущие годы дефицита бюджета. И, действительно, страны, являющиеся лидерами с точки зрения относительной величины государственного долга, в течение последнего десятилетия в основном неизменно имели отрицательное бюджетное сальдо, которое резко возросло в кризисный период. Об этом свидетельствуют данные таблицы 6.2.

Таблица 6.2

**Бюджетный дефицит в странах зоны евро
(по отношению к ВВП, в %)**

Страны	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Еврозона в целом	-1,9	-2,6	-3,1	-2,9	-2,5	-1,4	-0,7	-2,0	-6,3	-6,0
Бельгия	1,1	-1,2	-0,4	-0,3	-2,7	0,1	-0,3	-1,3	-5,9	-4,1
Германия	-2,8	-3,7	-4,0	-3,8	-3,3	-1,6	0,3	0,1	-3,0	-3,3
Эстония	-0,1	0,3	1,7	1,6	1,6	2,4	2,5	-2,8	-1,7	0,1
Ирландия	0,9	-0,4	0,4	1,4	1,6	2,9	0,1	-7,3	-14,3	-32,4
Греция	-4,5	-4,8	-5,6	-7,5	-5,2	-5,7	-6,4	-9,8	-15,4	-10,5
Испания	-0,6	-0,5	-0,2	-0,3	1,0	2,0	1,9	-4,2	-11,1	-9,2
Франция	-1,5	-3,1	-4,1	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7,0
Италия	-3,1	-2,9	-3,5	-3,5	-4,3	-3,4	-1,5	-2,7	-5,4	-4,6
Кипр	-2,2	-4,4	-6,5	-4,1	-2,4	-1,2	3,4	0,9	-6,0	-5,3
Люксембург	6,1	2,1	0,5	-1,1	0,0	1,4	3,7	3,0	-0,9	-1,7
Мальта	-6,4	-5,5	-9,9	-4,7	-2,9	-2,8	-2,4	-4,5	-3,7	-3,6
Нидерланды	-0,2	-2,1	-3,1	-1,7	-0,3	0,5	0,2	0,6	-5,5	-5,4
Австрия	0,0	-0,7	-1,5	-4,5	-1,7	-1,6	-0,9	-0,9	-4,1	-4,6
Португалия	-4,3	-2,9	-3,0	-3,4	-5,9	-4,1	-3,1	-3,5	-10,1	-9,1
Словения	-4,0	-2,5	-2,7	-2,3	-1,5	-1,4	-0,1	-1,8	-6,0	-5,6
Словакия	-6,5	-8,2	-2,8	-2,4	-2,8	-3,2	-1,8	-2,1	8,0	-7,9
Финляндия	5,0	4,0	2,4	2,3	2,7	4,0	5,2	4,2	-2,6	-2,5

Составлено по: Интерактивная база данных Евростата (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

В 2009 г., в котором мировой кризис достиг своего апогея (и даже в 2010 г., когда острота кризиса стала снижаться), почти все страны еврозоны имели достаточно высокий уровень дефицита государственного бюджета, превышающий установленный предел в 3% по отношению к ВВП. Однако самый значительный его уровень наблюдался в Греции. Дефицит здесь довольно длительный период еще до кризи-

са существенно превышал норматив. В результате был накоплен значительный государственный долг. На этой основе, а также в связи с низким доверием частных инвесторов к слабой греческой экономике возникли проблемы с финансированием долга за счет ресурсов рынка капитала. Появилась необходимость оказания помощи Греции путем вливания средств нерыночными финансовыми структурами Евросоюза, а также межгосударственными финансовыми организациями мирового масштаба.

Следует подчеркнуть, что долговые и бюджетные проблемы основных должников в еврозоне имеют застарелый характер: по существу, на протяжении всего срока существования валютного объединения Греция, Бельгия, Италия и Португалия имели весьма высокие относительные значения государственного долга. Другими словами, их задолженность в значительной степени обусловлена постоянно действующими причинами.

По-иному обстоит дело в Ирландии. Ее финансовые проблемы целиком обусловлены мировым кризисом, а также вовлеченностью ирландских банков в финансирование большого числа проектов в Европе и Америке, в том числе ипотеки в США, что определило проблемы с банковской ликвидностью и необходимость ее пополнения за счет государственных средств. В результате страна имела в 2008 и 2009 гг. второй по величине из стран еврозоны дефицит государственного бюджета, а в 2010 г. он достиг рекордной величины — более 32%. В то же время в предшествующий период дефицит здесь не превышал нормативных значений. В результате государственный долг Ирландии не выходил за рамки, установленные в Евросоюзе, и колебался в последние десять докризисных лет в пределах 20–45%.

Так или иначе финансовые дефициты, достигающие значительных величин, чреватые финансовым дефолтом для соответствующих стран и падением курсов эмитируемых ими валют. Хотя евро опирается на экономику всей совокупности стран еврозоны, наличие дефицитов некоторых из них негативно сказывается на мировых позициях единой валюты и является питательной средой для проведения масштабных спекуляций. Чтобы это ослабление не превратилось в обрушение валюты, необходимым является принятие адекватных мер. На уровне высших чиновников аппарата Евросоюза, в правительственных кругах стран Запада, а также в СМИ началось обсуждение вариантов выхода из кризиса. Разброс мнений был достаточно широк. В том числе заговорили о возможных формах дезинтеграции еврозоны: об исключении из объединения экономически слабых стран, выходе из него государств — лидеров Западной Европы и даже

о роспуске зоны евро и возвращении государств-участников к национальным валютам.

Основное противоречие

Конечно, разговоры о возможной в ближайшее время полной ликвидации зоны евро едва ли можно назвать серьезными. Было бы неправильным считать также, что ее могут покинуть отдельные высокоразвитые страны, в частности, Германия или Франция. Ведь они были инициаторами создания объединения, и следует в связи с этим полагать, что формирование и развитие еврозоны отвечает коренным экономическим и политическим интересам этих стран. В то же время вполне обоснованным было бы решение о сужении поля валютной интеграции за счет выхода из валютного объединения некоторых его периферийных участников из числа попавших в тяжелое финансовое положение. Такой выход в некотором отношении стал бы благотворным фактором усиления мировых позиций единой европейской валюты, а также важным условием преодоления самими этими странами долгового кризиса. Другими словами, зона евро нуждается в оптимизации, ибо участие в ней некоторых стран, с одной стороны, не является полезным для них самих, а, с другой стороны, подрывает жизнеспособность всего валютного союза.

При этом неправильно было бы думать, что главной причиной возникших финансовых затруднений в еврозоне явился мировой финансовый кризис. Последний сочетался с внутренними структурными проблемами¹. Иными словами, мировой кризис обострил негативный процесс, обусловленный присущими самой экономике ЭВС противоречиям. На взгляд автора, основы ЭВС подрывает прежде всего то, что в рамках валютного объединения единая валюта и единая денежно-кредитная политика применяются по отношению к суверенным странам, которые сохраняют свою финансово-экономическую обособленность.

Это противоречие означает, с одной стороны, что функционирование единой валюты и применение единой денежно-кредитной политики, проводимой Европейским центральным банком, осуществляет-

¹ О двойственном характере современного кризиса в еврозоне см.: *Harrington D.S., Moses A. Bank Swaps, Libor Spreads Show Doubts Over Europe Bailout: Credit Markets. 11 May 2010* (<http://www.bloomberg.com/news/2010-05-10/bank-swaps-libor-spreads-show-doubts-over-europe-bailout-credit-markets.html>).

ся так, будто объединение представляет собой одно государство, в интересах которого используется евро. С другой стороны, в сфере публичных финансов проявляется тот факт, что еврозона — не единое государство, а множество отдельных государственных образований. Причем каждое из них имеет свою собственную финансовую налогово-бюджетную систему, результаты функционирования которой во многом определяются уровнем экономического развития, особенностями хозяйств, действующих в границах его территории, их конкурентоспособностью. В результате использование единой валюты и единой денежно-кредитной политики для некоторых стран объединения вместо пользы может принести существенный вред.

В самом деле, функционирование единой валюты усиливает конкуренцию между компаниями стран ЭВС, делает ее более жесткой и разрушительной, поскольку упраздняет саму возможность применения более слабыми в экономическом отношении государствами защитительной валютной политики на основе снижения реального курса национальной валюты. Эти государства лишаются также возможностей самостоятельно оперировать инструментами денежно-кредитной политики, в частности, поддерживать в зависимости от необходимости и конъюнктуры национальные предприятия кредитными ресурсами за счет расширения рефинансирования экономики. И то и другое является предпосылками для нарастания финансовых трудностей слабых в конкурентном отношении государств.

Следует особо подчеркнуть, что указанное противоречие носит институциональный, а не конъюнктурный характер. Это противоречие между элементами установленного здесь экономического порядка, базовыми структурами действующей экономической системы. А, следовательно, оно может быть ликвидировано только путем изменения данного порядка, приведения в соответствие элементов и структур: либо за счет движения вперед к более высокой степени интеграции, т.е. прежде всего к созданию единого бюджета, превращению государственных финансов отдельных стран в общие ресурсы еврозоны, либо в результате возвращения стран к национальным валютам и обособленным в границах каждого государства системам монетарного регулирования.

В рамках же действующей системы, т.е. при сохранении отмеченного несоответствия, достаточно долго избежать нарастания финансовых проблем для отдельных наиболее слабых стран еврозоны было бы, на взгляд автора, возможно лишь при соблюдении хотя бы одного из двух условий, а именно: 1) наличия достаточной совместимости, взаимодополняемости интегрирующихся экономик; 2) отсутствия су-

ществленных различий между уровнями экономического развития и уровнями конкурентоспособности стран-участниц.

Действительно, первое условие — взаимодополняемость, или, если сказать по-другому, разделение труда между участниками объединения, — позволяет избегать масштабной конкуренции и подключать даже слаборазвитые экономики к эффективному экономическому сотрудничеству, что обеспечивает им высокие темпы роста производства и экспорта и, как следствие, дает возможность добиваться положительных значений торговых и финансовых балансов. Второе условие — участие в еврозоне примерно равных по уровню экономического развития и производительности труда государств, с одной стороны, не дает конкуренции «убивать» национальные производства в силу их высокой конкурентоспособности, а, с другой стороны, открывает широкие горизонты для их развития путем обновления продуктов и совершенствования технологий во всех странах-участницах, что позволяет сохранять в отношениях между ними определенное торговое и платежное равновесие, не допускать наращивания внешних и внутренних государственных и корпоративных долгов.

Необходимо отметить, что в концепциях, являющихся теоретическим основанием для создания еврозоны и получивших название теории оптимальной валютной зоны, проблема конкуренции получила отражение, прежде всего, в известной работе Питера Б. Кенена «Теория оптимальных валютных зон: эклектический подход»¹. Вывод автора состоял в том, что для создания оптимальной валютной зоны более подходят страны с диверсифицированной экономикой, поскольку при усилении конкуренции они имеют возможность относительно оперативно переориентировать ресурсы на выпуск и экспорт тех продуктов, которые соответствуют внутризональному спросу, т.е. занять определенную нишу в разделении труда между участниками валютной зоны. В то же время недостаток позиции автора состоит в том, что она предполагает возможность формирования зоны на основе участия стран с разным уровнем конкурентоспособности, адаптация которых друг к другу на основе диверсифицированного производства может осуществляться длительное время внутри и в процессе функционирования валютного объединения. А это означает, что позиция Кенена, в сущности, допускает возможность возникновения кризисных ситуаций в валютном объединении.

¹ *Kenon P.B.* The Theory of optimum currency areas: an eclectic view // *Mundell R.A., Svoboda A.K.* (eds.). *Monetary problems in the international economy*. Chicago, London: University of Chicago Press, 1969. P. 41-60.

Слабость еврозоны

Слабость еврозоны состоит в том, что здесь и первое, и второе условия в полной мере не соблюдаются. Взаимодополняемость производств и высокая конкурентоспособность присущи в большой степени высоко развитым странам Западной Европы, экономическая интеграция которых началась довольно давно, после Второй мировой войны, и осуществлялась поэтапно от простых форм к более сложным, что позволило постепенно адаптировать их национальные хозяйства друг к другу. Что касается стран, относительно недавно присоединившихся к европейским интеграционным процессам (к таким государствам можно отнести Грецию, Португалию, Испанию, а также практически все страны Центральной и Восточной Европы, принадлежавшие некогда к социалистическому блоку), то они, во-первых, имеют по сравнению со странами — лидерами Евросоюза низкий уровень конкурентоспособности, а, во-вторых, не смогли пока занять (за некоторыми исключениями) достойного места в системе европейского разделения труда.

Иными словами, в Евросоюз, а затем и зону евро принимаются страны, экономика которых здесь подвергается значительным шоковым воздействиям, а сами эти страны становятся в известном смысле потенциальными кандидатами на дефолт. Но такова официальная политика Евросоюза: она не принимает во внимание весьма важные для поддержания жизнеспособности ЭВС экономические особенности кандидатов. Действительно, критерии, которым (согласно решению, принятому на заседании Европейского совета в 1995 г.) должны соответствовать кандидаты в Евросоюз и еврозону при приеме их в эти организации, совершенно не гарантируют того, что новые страны-члены после начала использования единой валюты будут конкурентоспособны на рынках еврозоны и быстро найдут достаточно широкую нишу в поставках товаров на эти рынки. К этим критериям конвергенции, как известно, относятся:

- дефицит государственного бюджета страны-кандидата не должен превышать 3% от ВВП;
- государственный долг должен быть менее 60% от ВВП;
- уровень инфляции не должен превышать более чем на 1,5% среднюю инфляцию, рассчитанную на основе показателей трех стран, имеющих ее наименьшие значения в ЕС;
- процентных ставок по долгосрочным кредитам не должен превышать более чем на 2% соответствующий средний показатель этих стран;

— соблюдение по крайней мере в течение двух лет установленных в Евросоюзе пределов колебаний валютного курса национальной валюты по отношению к валюте других стран — членов ЕС.

Особенность этих критериев состоит в том, что все они требуют от стран-кандидатов соблюдения некоего «финансового здоровья» на момент вступления в еврозону. Казалось бы, тем самым еврозона обеспечивает на будущее свою финансовую стабильность. На самом деле о такой стабильности можно говорить только, если брать во внимание лишь краткосрочную перспективу. В долгосрочном же плане соблюдение финансовой стабильности может стать проблемой.

Во-первых, достижение «финансового здоровья» в кратковременном плане возможно для любой, в том числе и для самой слабой национальной экономики. Поэтому принятая в еврозону в соответствии с перечисленными финансовыми критериями экономически слабо развитая страна затем впоследствии в полной мере может проявить и проявляет свою несостоятельность, в том числе и в финансовом отношении. Во-вторых, после вступления страны в валютное объединение степень обязательности выполнения требований критериев резко снижается. Ослабляется также мотивация к поддержанию высоких параметров финансовой стабильности, которая была характерна до вступления и которая основывалась на стремлении во чтобы-то ни стало сделать «своей» европейскую валюту и таким образом хотя бы формально приблизиться к статусу высокоразвитой европейской страны. В-третьих, и это самое главное, до вступления в еврозону страна-кандидат находится в иной, чем после вступления, экономической среде, и те инструменты и методы, которые ей позволяли некогда соблюдать критерии интеграции, могут уже не работать в условиях единого валютного пространства.

Особенность этой среды, как мы уже отмечали, состоит в том, что для нее характерны совершенно открытая, ничем ни ограниченная конкуренция, а также отсутствие возможностей и прав у государств осуществлять финансовую и иную поддержку недостаточно конкурентных секторов национального хозяйства. В этих условиях, дабы оградить еврозону от потенциально проблемных государств, руководство Евросоюза должно было бы установить в качестве критериев интеграции не финансовые и в известной мере конъюнктурные показатели, а более фундаментальные факторы: уровень экономического развития и конкурентоспособности национальной экономики, а также степень вовлеченности стран в европейское разделение труда. Впрочем, если бы такие критерии были бы использованы, то в Евросоюзе и еврозоне мы бы не увидели значительного количества стран

из тех, кто в настоящее время так гордится своей причастностью к объединенной Европе.

А это, по всей видимости, не соответствует интересам лидеров Евро-союза. Поэтому в валютной зоне еще долгое время будут существовать ощутимые различия в уровнях экономического развития отдельных стран и несоответствие их национальных экономик структуре спроса на европейском рынке. В результате неизбежно возникают перекосы торговых балансов внутри объединения в пользу ведущих экономик, с которыми периферийные экономики не способны в полной мере конкурировать и по этой причине вынуждены уступать им (полностью или частично) свои национальные рынки товаров и услуг, что служит для них важной причиной нарастания дефицита платежного баланса, государственного бюджета, корпоративных и государственных долгов. В конечном счете возникает угроза дефолта со всеми негативными последствиями как экономического, так и социального характера.

Результаты внешней торговли стран Еврозоны в докризисном 2007 г. представлены в ниже следующей таблице.

Таблица 6.3

**Сальдо торгового баланса стран зоны евро в 2007 г.
(в % к ВВП соответствующих стран)**

Страны зоны евро	Сальдо торгового баланса		
	Всего	Страны еврозоны	Другие страны ЕС без ЦВЕ
Австри	4,5	-1,0	1,1
Бельгия	5,1	5,0	1,6
Германия	6,3	3,8	1,7
Греция	-9,6	-6,6	0,8
Ирландия	11,7	13,3	0,0
Испания	-7,6	-3,1	1,1
Италия	-1,1	-0,9	0,6
Люксембург	40,9	18,3	10,4
Нидерланды	8,6	11,7	3,1
Португалия	-8,2	-6,7	1,3

Окончание таблицы 6.3

Страны зоны евро	Сальдо торгового баланса		
	Всего	Страны еврозоны	Другие страны ЕС без ЦВЕ
Словакия	-22,2	12,0	1,7
Финляндия	4,2	-0,6	0,1
Франция	-2,6	-1,6	-0,3

Рассчитано по: OECD Economic Surveys: Euro Area 2010, OECD Publishing, P. 66.

Таблица показывает масштабы различий между экспортом и импортом основных стран объединения. Для каждого государства определены три формы сальдо торгового баланса: 1) рассчитанное с учетом всего объема ввоза и вывоза товаров и услуг; 2) образующееся в результате торговых отношений со странами зоны евро; 3) другими странами Евросоюза.

Приведенные в таблице цифры свидетельствуют о том, что страны зоны евро, которые испытывают в настоящее время серьезные финансовые трудности и о которых больше всего говорят как о кандидатах на государственный дефолт, имеют наибольшее общее отрицательное сальдо торгового баланса. Так, внешнеторговый дефицит Греции в 2007 г. достиг 9,6% к ВВП этой страны, Португалии — 8,2%. При этом значительный вклад в такие негативные результаты внесла торговля в рамках самой зоны евро, где отрицательное сальдо баланса Греции составило 6,6%, Португалии — 6,7%. Другими словами, перекосы в обмене результатами деятельности для этих стран и их недостаточная конкурентоспособность проявляются, прежде всего, в пределах валютного объединения.

На третьем месте идет Испания, торговый дефицит которой составляет 7,6%; при этом немногим менее половины этой величины (3,1%) приходится на торговлю внутри зоны евро. Учитывая высокий уровень негативного дисбаланса во внешней торговле Испании, можно предположить, что в будущем здесь возможно обострение долговых и бюджетных проблем. В несколько ином положении находится Италия: у нее наблюдался незначительный общий торговый дефицит, и ее негативный баланс со странами зоны евро в значительной степени компенсируется положительным сальдо в торговле с другими странами Евросоюза.

Внешняя торговля Бельгии вообще характеризуется весьма позитивными результатами. Экономика Бельгии до кризиса показывала

себя весьма конкурентоспособной как на мировом рынке, так и на рынке еврозоны. Это означает, что ее финансовые проблемы (государственный долг и бюджетный дефицит) в большей степени обусловлены не недостаточностью производственного и экспортного потенциала, а причинами, связанными с особенностями распределения национального дохода: чрезмерно высокими расходами государства на социально-экономические нужды.

Совершенно другая картина характерна для стран — лидеров еврозоны, сумевших нарастить (в результате использования своих конкурентных преимуществ) огромный торговый профицит, исчисляемый двузначными числами. Речь идет о Германии, Люксембурге и Нидерландах — тройке государств, которые извлекли максимум пользы из своего участия в валютном объединении. Для них ничем не ограниченная в рамках зоны конкуренция, очевидно, послужила весьма благоприятным условием развития. К тройке, по существу, примыкает и Ирландия, положительное сальдо торгового баланса которой со странами еврозоны достигло 13,3%. Это объясняется высокой конкурентоспособностью ее товаров и услуг. По ряду параметров Ирландия вплотную приблизилась к лидерам еврозоны, либо уже превосходит их. Подтверждением служат показатели, приведенные в таблице 6.4.

Таблица 6.4

Показатели конкурентоспособности ряда стран зоны евро в 2007 г

Страны	Производительность труда в % от средней в еврозоне	Доля хайтека в экспорте товаров (в %)
Португалия	56,6	6,8
Греция	68,2	4,8
Италия	89,7	6,0
Испания	90,7	4,2
Ирландия	107,9	25,7
Германия	111,3	13,0
Франция	117,3	16,7
Бельгия	119,5	6,6
Нидерланды	120,4	18,3

Как видно, накануне кризиса Ирландия имела более высокую производительность труда в сравнении со средним уровнем и являлась в то же время безусловным лидером в экспорте высокотехнологичных товаров. Совершенно иное положение сложилось в Южной Европе, включая Италию. Здесь показатели почасовой производительности труда заметно ниже средних. Существенно меньше также (в два-три раза), чем в ведущих странах объединения, и часть экспорта, относящаяся к высокотехнологической продукции. В результате в целом Юг Европы проигрывает в конкуренции Северу, что и является одной из причин обострения его финансовых проблем.

Преимущества и недостатки зоны евро

Надо отметить, что это обстоятельство нередко игнорируется (в лучшем случае относится ко второму плану анализа) даже в весьма серьезных исследованиях, посвященных европейской интеграции. Чаше превозносятся известные преимущества зоны евро, с которыми связывают создание благоприятных условий для экономического роста и совершенствования на этой основе социальной среды государств-членов. Среди таких преимуществ, как правило, называется снижение предприятиями и покупателями транзакционных издержек за счет использования расчетов в единой валюте. Отмечается также, что зона евро позволяет уменьшить волатильность валютного курса, поддерживаемого мощью единого центрального банка и значительными объединенными валютными резервами, а это обеспечивает выигрыш компаниям, ориентированным на внешнеэкономическую деятельность. И, наконец, валютное объединение дает также возможность улучшать доступ корпораций к интегрированному европейскому рынку капиталов и удерживать на довольно низком уровне инфляцию путем проведения довольно жесткой единой для всех стран денежно-кредитной политики.

Все эти преимущества, конечно, играют свою роль, но в определенных пределах. Ведь нельзя забывать и о том, что они дают эффект тогда, когда страны обладают конкурентными производственными комплексами. При отсутствии таковых единая валюта и единая денежно-кредитная политика, как уже было сказано, превращаются в неблагоприятный фактор, поскольку не позволяют таким странам самостоятельно манипулировать валютным курсом и процентными ставками с целью защиты отечественного производства, стимулировать экономический рост и проводить позитивные структурные преобразования.

В наиболее выгодных конкурентных условиях в зоне евро находится Германия. Среди ведущих стран Евросоюза, как это было видно в таблице 6.4, она существенно не выделяется ни с точки зрения почасовой производительности труда, ни по параметру доли высоких технологий в экспорте продукции. Но ей удалось создать конкурентные преимущества в сравнении с другими странами зоны, в том числе и с Францией, за счет относительного снижения производственных затрат, связанных с расходами корпораций на рабочую силу. Иными словами, здесь с середины 1990-х гг. при активном посредничестве правительства был установлен компромисс между предпринимателями и наемными работниками: заработная плата в производственном секторе, по существу, не возрастала; в обмен на это корпорации не выводили свои производства за границу. В результате за последние десять лет конкурентоспособность немецких товаров и услуг увеличилась на 25% по сравнению с другими странами зоны евро. Вследствии этого с 1996 г. по настоящее время объем экспорта из Германии увеличивался в два раза быстрее, нежели экспорт всех остальных государств еврозоны. Германия стала крупнейшим мировым экспортером и уступает сейчас лишь Китаю. Ее вес на рынке стран еврозоны возрос в последние годы (в период 2002–2011 гг.) с 28,6 до 31,3%. За это время доля Франции уменьшилась с 15,9 до 13,0%, а доля Италии — с 12,5 до 11%¹.

Другим результатом этого процесса, стало то, что в условиях снижения производственных издержек и высокой конкурентоспособности у Германии нет особой заинтересованности в снижении стоимости евро. Преимущественно завышенный ее курс пока не угрожает внутреннему производству ФРГ и в то же время позволяет удешевлять импорт сырья, оборудования, предметов потребления, осуществляемых из-за пределов валютного объединения, т.е. добиваться снижения издержек еще и таким путем. Вместе с тем завышенный курс, конечно, создает проблемы для конкурентоспособности слабых экономик еврозоны и стран, находящихся вне ее границ. В результате торговой экспансии ряда быстро прогрессирующих компаний развивающихся стран они вынуждены уступать последним свои позиции как на внутреннем, так и мировом рынках.

Возникает законный вопрос: возможно ли изменение ситуации в этом регионе мира? Способны ли менее развитые периферийные страны зоны евро и, прежде всего, Греция и Португалия приблизить-

¹ Рассчитано автором на основе Интерактивной базы данных Евростата (<http://err.eurostat.ec.europa.eu>).

ся по показателям конкурентоспособности своих товаров к уровню европейских лидеров? Теоретически, конечно, способны. Сумела же когда-то довольно отсталая Ирландия в основном решить эту проблему, правда, не без помощи американского капитала, разместившего на ее территории ряд высокотехнологичных производств. Однако быстро осуществить необходимые изменения в ближайшее время, видимо, не удастся, поскольку для этого придется не только проводить кардинальные экономические реформы и перейти к новой модели развития экономики, но и во многих случаях изменить традиционный образ жизни, на что, конечно, потребуется много времени.

Не способствуют решению проблем периферии зоны и современная конъюнктура на мировых рынках капитала. Движение производительного капитала сейчас в большей степени ориентировано на вложения в быстро расширяющиеся экономики развивающихся стран, обеспечивающие низкие издержки при производстве довольно качественной, а сейчас уже и высокотехнологичной продукции. Не последнюю роль в этом играет относительно низкая стоимость рабочей силы в странах с развивающимися рынками. Что касается еврозоны, то даже ее периферийная часть в основном не способна конкурировать в привлечении таких инвестиций. Во-первых, из-за сложившихся здесь довольно высоких стандартов уровня жизни, а, во-вторых, по причине завышенного курса евро, который делает более обременительными расходы иностранных инвесторов в европейской валюте, связанные с капитальными вложениями.

Из сказанного можно сделать следующие выводы. Участие в зоне евро особенно благоприятствует тем государствам, которые имеют неоспоримые конкурентные преимущества перед другими странами-участницами. Для них упразднение барьеров, ограничивающих конкуренцию, способствует быстрому завоеванию рынков менее развитых стран, вытеснению неконкурентоспособных производств последних и росту собственной экономической мощи. Это ухудшает финансовое положение периферийных государств еврозоны, усиливает безработицу, которая частично ложится дополнительным бременем на государственные бюджеты, частично ведет к увеличению эмиграции рабочей силы, обеспечивая трудовыми ресурсами возрастающие потребности расширяющихся секторов экономики в странах-лидерах. Таким образом, выигрыш одних участников валютного объединения оборачивается проигрышем для других, что, по нашему мнению, и является фактором, который ослабляет единство зоны, усиливает присущие ей коллизии. Возрастают предпосылки ее дезинтеграции.

Меры по сохранению зоны евро

Что может предпринять Евросоюз для того, чтобы не допустить дезинтеграцию? Кардинальное решение состояло бы в ликвидации того противоречия, о котором речь шла в начале. Для этого надо было бы упразднить финансово-экономическую обособленность отдельных стран объединения, т.е. сформировать единую систему финансов, соответствующую использованию единой валюты. Попросту говоря, речь идет о превращении зоны евро в одно государство федеративного типа (некие Соединенные Штаты Европы), в котором единая валюта была бы дополнена единым полноценным бюджетом и был бы узаконен дотационный характер более слабых национальных экономик, подобно тому, как в настоящее время отсталые регионы во Франции или Германии датируются путем перераспределения бюджетных доходов страны.

К такому повороту событий еврозона, видимо, не готова. Сильные страны не собираются субсидировать слабые. Они поглощают рынки и доход, который в случае защиты этих рынков могла бы получать периферия, но не намерены делиться с ней этим доходом. Об этом свидетельствуют многочисленные высказывания руководителей ведущих стран Западной Европы, а также весьма скудный и, по существу, не увеличивающийся по отношению к совокупному ВВП объединенный бюджет Евросоюза, составляющий многие годы по отношению к этому показателю около 1%. Не содержат никаких обнадеживающих в этом плане положений и программы развития объединения. Да и настроение населения ряда государств, отвергнувшего в процессе голосования проект Конституции ЕС, которая могла бы быть реальным шагом на пути к федеративному устройству Европы, говорит о многом. Еще более призрачными следует считать и возможности создания федерации в более отдаленной перспективе, если учитывать усиливающийся в Западной Европе национальный эгоизм.

Менее радикальным вариантом является оптимизация зоны, которая состояла бы в том, чтобы вывести из состава его участников относительно слабые в экономическом отношении государства. Но и этот вариант не применим в ближайшее время по ряду причин. Во-первых, потому, что юридически не прописаны правила выхода из еврозоны, поскольку до сих пор в этом не было никакой необходимости.

Во-вторых, такой выход означал бы в некоторой степени провал политики Евросоюза, стремящегося интегрировать в себя как можно

большее число европейских стран, независимо от уровня их экономического развития, в том числе привязать к себе государства ЦВЕ, находившиеся когда-то в политической и экономической орбите Советского Союза, а значит, и теперешней России. Начало попятного движения создало бы совершенно иную политическую атмосферу в Европе, показало бы, что евроинтеграция вовсе не является необратимым явлением и что в принципе при определенных условиях возможна частичная или даже полная дезинтеграция в форме возвращения отдельных государств к самостоятельной денежно-кредитной политике и собственной валюте.

В-третьих, оптимизация экономически не выгодна странам — лидерам Евросоюза, поскольку в результате увеличились бы затраты локализованных на их территории компаний, связанные с торговой экспансией на периферии.

В-четвертых, сами страны периферии не готовы к тому, чтобы ставить вопрос о выходе из зоны евро и Евросоюза, хотя для тех государств, которые не выдерживают конкуренции и имеют значительные балансовые дефициты, вполне было бы уместным отказаться от участия в валютном объединении. При этом целый комплекс факторов удерживает их от такого шага. Здесь и пропагандистская роль собственных и международных СМИ, показывающих в основном позитивную роль объединения; и позиция правящих элит периферии, связавших свои политические и экономические интересы с политическими кругами Запада и крупным европейским капиталом. Кроме того, до сих пор существуют в чем-то наивные надежды населения на то, что участие в Евросоюзе и использование единой валюты позволит быстро достичь такого же уровня жизни, как в Германии или во Франции, и не понимающего, что это достижение зависит прежде всего от экономического роста, на который объединение может оказывать отрицательное влияние из-за неконкурентоспособности отставших в экономическом плане государств и возможной неадекватности единой денежно-кредитной политики конкретным условиям их развития.

Таким образом, вполне обоснованным является предположение о том, что в обозримой перспективе не произойдет ни возникновения Соединенных Штатов Европы, ни оптимизации зоны евро, а будут применяться (и уже применяются, как известно) меры, с одной стороны, не нарушающие финансово-экономическую обособленность стран — участниц зоны, а, с другой стороны, не касающиеся вопросов выхода из еврозоны тех или иных ее участников. Такие меры следует считать паллиативными, поскольку они не затрагивают коренных

причин дисбалансов, а лишь пытаются смягчить их последствия с целью и недопущения финансовых дефолтов.

Все эти меры сводятся в основном к двум основным формам. Во-первых, к расширению использования традиционных инструментов финансовой поддержки проблемных государств структурами Евросоюза и международными финансовыми организациями, а именно путем предоставления кредитов и облигационных займов, действующих на условиях возвратности выделенных средств. Во-вторых, к осуществлению определенных мер воздействия с тем, чтобы заставить эти страны сокращать бюджетные расходы, принудить их, по существу, к «затягиванию поясов». В период с начала нынешнего века (после внедрения в оборот единой европейской валюты) до настоящего времени развитие ЭВС во многом было связано как с созданием в рамках Евросоюза как новых институтов, так и с совершенствованием старых, которые призваны решать эти проблемы.

К мерам первой формы относятся такие, как скупка Европейским центральным банком долгов, облигаций стран — членов зоны; продление на более длительный срок, вплоть до 2020 г., уже выданных ссуд; формирование Европейского механизма финансовой стабильности (ЕМФС) на основе образования сначала временного, а затем с 2013 г. постоянного механизма, кредитующего слабые экономики, подведение под него соответствующей юридической базы путем внесения в ст. 125 Лиссабонского договора изменений, позволяющих участникам зоны оказывать финансовую помощь друг другу.

Мерами второй форме являются следующие шаги: предлагаемое и обсуждаемое в Евросоюзе введение института кризисного управления, которое позволило бы организации взять на себя управление долгами и бюджетами проблемных стран; наделение полномочиями Брюсселя, которые позволят ему координировать национальные бюджеты государств ЕС, т.е. давать рекомендации по их сокращению в случае угрозы нарастания дефицита; применять предусмотренные в Евроне санкции в виде штрафов за неисполнение предписаний относительно размеров бюджетного дефицита и государственного долга; увязывание предоставления займов периферийным странам с выполнением ими предлагаемых Евросоюзом мер по обеспечению финансовой стабильности и т.д.

Одним из основных документов, который был призван регулировать вопросы финансовой дисциплины в Евросоюзе, являлся до последнего времени Пакт стабильности и роста, принятый еще в 1997 г. в соответст-

вии с решениями Совета ЕС¹. Обострение проблемы бюджетных дефицитов потребовало ужесточения мер. В связи с этим в 2005 г. Совет ЭКОФИН внес в него определенные коррективы. Произведенные изменения существенно ужесточали санкции по отношению к странам — участницам еврозоны, допуская превышение нормативов дефицита бюджета и государственного долга, соответственно, более чем в 3% и 60% по отношению к ВВП. Однако оказалось, что и обновленный Пакт имел существенные недостатки. Прежде всего, прописанная в нем процедура применения санкций была сконструирована в весьма громоздкой форме. Она предусматривала довольно длительные переговоры, в которых должны были принимать участие кроме страны, допустившей нарушения, ряд руководящих органов Евросоюза: Комиссия ЕС, Экономический и финансовый комитет, Совет ЭКОФИН. На основе этих переговоров и принятых решений Совет ЭКОФИН был обязан рекомендовать нарушителю меры по устранению дефицитов, и если тот не внимал рекомендациям и не добивался положительного результата, то был правомочен взыскать с него депозит в размере от 0,2 до 0,5% от ВВП. Если же и после этого в течение двух лет положение не менялось и дефицит бюджета не сокращается, то депозит превращается в штраф, который перечислялся в пользу других членов еврозоны, соблюдающих установленные нормы финансовой дисциплины.

Еще один недостаток действовавшей системы состоял в том, что ЭКОФИН имел право, но не был обязан применять штрафные санкции. К тому же и взимание депозита являлось в известной степени добровольным делом провинившегося, ибо игнорирование этого правила не содержало в себе для него никакой угрозы исключения из состава участников валютного объединения. Чрезмерно высокими и для многих стран неподъемными (особенно для таких, которые как раз и имеют сверхнормативные дисбалансы) являются и установленные размеры штрафов.

Поэтому можно сказать, что обновленная в 2005 г. система наложения санкций оказалась весьма неэффективной. Несмотря на наличие существенных финансовых проблем у ряда стран еврозоны, ни одного случая использования санкций, предусмотренных Пактом стабильности и роста, зафиксировано не было.

Положение необходимо было менять, поскольку стало ясно, что финансовая несбалансированность многих государств угрожает самому су-

¹ Council Regulation (EC) No 1005/2005 of 30 June 2005 // Official Journal of the European Union. L 170/25. 01.07.2005; Council Regulation (EC) No 1006/2005 of 30 June 2005 // Official Journal of the European Union. L 170/26. 01.07.2005.

ществованию еврозоны и Евросоюзу в целом. На свет явился новый документ — Договор о стабильности, координации и управлении в Экономическом и валютном союзе, подписанный 2 марта 2012 г. руководителями 25 стран Евросоюза¹. Как подчеркнуто в преамбуле договора, он не отменяет Пакта стабильности, но усиливает инструментарий воздействия на финансовую дисциплину стран, входящих в еврозону.

Каким же образом это может быть достигнуто? Договор содержит следующие направления, которые, по мысли его инициаторов, должны привести к исправлению ситуации.

Во-первых, уменьшилась величина штрафа, который теперь не может быть больше 0,1% от ВВП провинившейся страны.

Во-вторых, установлен довольно жесткий предел, в рамках которого бюджет будет считаться сбалансированным: его структурный дефицит (очищенный от влияния конъюнктурных колебаний) не должен быть больше 0,5% от ВВП. Допускается увеличение дефицита только до 1%, если участник Еврозоны имеет низкий государственный долг по сравнению с нормативом в 60% от ВВП.

В-третьих, в случае превышения этой величины в действие вступает автоматический механизм коррекции. Его суть состоит в том, что совместно с Европейской комиссией страна разрабатывает программу по устранению нарушения с определением среднесрочных целей, привязанных к конкретным календарным датам. Исполнение программы контролируется Европейской комиссией и в случае отклонения от установленного графика этот орган или любое государство — участник еврозоны вправе обратиться в суд, который выносит предупреждение нарушителю, а затем принимает постановление о взимании штрафа, если проблемной стране не удалось ликвидировать отставание. Штраф перечисляется в ЕМФС либо в общий бюджет Евросоюза.

В-четвертых, и норма сбалансированности бюджета, и коррекционный механизм должны найти отражение в национальном законодательстве. Видимо, считается, что, если это будет сделано, то правительства стран-участников будут обязаны выполнять взятые обязательства.

И, наконец, Договор предусматривает обязательства участников зоны, имеющих государственный долг свыше 60% ВВП, ежегодно добиваться его уменьшения в размере одной двадцатой части его величины по отношению к ВВП.

Для вступления Договора в силу необходимо, чтобы хотя бы 12 членов еврозоны его ратифицировали. Остальные страны будут подталки-

¹ Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. См. текст договора: <http://european-council.europa.eu/eurozone-governance/treaty-on-stability>.

вать к ратификации тот факт, что в противном случае им будет отказано в финансовой помощи за счет механизма финансовой стабильности.

Если попытаться прогнозировать развитие дальнейшей ситуации, то можно отметить следующее. Вполне вероятно, что ратификация в формате минимального числа 12 стран пройдет успешно. В то же время, учитывая беспрецедентно жесткие условия Договора относительно поддержания сбалансированности бюджетов, вполне резонно предположить, что ряд стран на какое-то время воздержатся от его ратификации. Не исключен и такой вариант, что некоторые страны со слабой экономикой, соблазненные финансовой помощью, которая им обеспечена в рамках Договора, временно присоединятся к нему, но в силу объективных причин (о которых речь шла выше), невозможности поддерживать внутреннюю финансовую стабильность вынуждены будут выйти из него и даже покинуть еврозону.

С другой стороны, совершенно очевидно, что новый документ в случае его реализации даже в ограниченном формате станет определенным шагом к дальнейшей европейской интеграции, ибо он обеспечивает руководящим органам Евросоюза возможность воздействовать на сферу, ранее являвшуюся исключительной прерогативой отдельных стран: вмешиваться в процесс их бюджетного регулирования, оказывать влияние на расходы бюджетов, в частности, сокращать выплаты бюджетникам и т.д. Объективно, таким образом, создаются определенные организационные, технические механизмы, которые могут быть использованы в отдаленной перспективе при переходе к единому бюджету.

До тех же пор, пока этот переход не будет осуществлен, зона евро все же, по нашему мнению, будет содержать в себе противоречие, которое периодически, особенно при повторении глобальных финансовых кризисов, будет проявлять себя в форме обострения финансовых проблем наиболее слабых ее стран-участниц и возвращать таким образом валютное объединение к обсуждению вопросов о способах сохранения валютного единства.

* * *

Родоначальником концепции формирования валютных зон на основе использования рядом стран единой валюты является, как известно, канадский экономист Роберт Манделл. В своей работе «Теория оптимальных валютных зон»¹ он дает ответ на вопрос, как может быть

¹ *Mandell R.A. A theory of optimum currency areas // The American Economic Review. September 1961. Vol. 51. No 4.P. 657-665.*

реорганизовано денежное обращение в условиях свободной торговли и свободного межстранового движения капиталов, притоки и оттоки которого порождают скачкообразные изменения валютных курсов и существенно затрудняют эффективное функционирование общего рынка. Переход к единой валюте в рамках интегрирующихся в общий рынок стран служит для Манделла естественной формой разрешения проблемы. При этом, по Манделлу, достаточным условием устранения возникающих для некоторых стран-участниц кризисных ситуаций служит мобильность капиталов и рабочей силы, что позволяет, по его мнению, в частности, избегать чрезмерной безработицы и адаптировать экономику к изменяющемуся спросу.

Однако, как это часто бывает, практика вносит коррективы в постулаты теории оптимальной валютной зоны. Во-первых, она свидетельствует, что мобильность такого фактора, как рабочая сила, является весьма ограниченной и не позволяет (например, в связи с затруднениями в процессе перемещения рабочей силы разных национальностей из страны в страну) предотвращать в отдельных государствах развитие кризисных ситуации. А, во-вторых, она показывает, что более важным условием обеспечения устойчивости евро выступает непосредственно недопущение финансовых дисбалансов, источником которых в определенной мере служит сама валютная зона в силу наличия здесь совершенно открытой конкуренции.

Полностью избежать таких дисбалансов можно лишь путем кардинальной трансформации некоторых экономических и политических институтов еврозоны, создав единое федеративное государство с единым федеральным бюджетом, за счет которого покрывались бы финансовые дефициты отдельных территорий. Таким образом, развитие европейской интеграции получило бы законченную форму и складывалось бы по существу, из трех наиболее значительных этапов. Вначале, на первом этапе, идет создание общего рынка, в рамках которого осуществляется свободное движение капиталов и рабочей силы. На этой основе возникает потребность в использовании единой валюты. Ее введение и формирование валютной зоны - значительное событие мирового масштаба, которое означает вступление во второй этап интеграции. За ним следует третий этап, обусловленный развитием внутренних противоречий в самой валютной зоне, которые подрывают основы ее жизнеспособности, что вызывает необходимость перехода к объединению бюджетов стран — участниц зоны и создание здесь общего федерального бюджета.

Глава 7. Региональная политика на перепутье

Вступление в состав ЕС двенадцати стран в 2004–2007 гг. и глобальный финансово-экономический кризис, разразившийся спустя всего год после завершения расширения, потребовали изменений в управлении региональным развитием Европейского Союза. По силе воздействия на динамику территориальных диспропорций два события нового века оказались вполне сопоставимыми с крупнейшими вехами конца XX в., такими как завершение строительства Единого внутреннего рынка и Экономического и валютного союза. Однако в ответ на вызовы 1990-х гг. ЕС провел последовательные реформы в региональной политике¹. В результате ее фонды стали подушкой безопасности для целого ряда территорий. Вопрос состоит в том, будут ли готовящиеся современные преобразования столь же радикальными, что и реформы 1990-х гг.

Компетенция Сообщества в сфере регулирования регионального развития возникла в 1986 г.² с подписанием Единого европейского акта. Инструменты реализации региональной политики были обозначены в главе «Социально-экономическое сплочение». Из названия следовали и основные цели: развитие и сплочение регионов ЕС в процессе создания единого интеграционного комплекса, обеспечение рационального сочетания общих интересов с интересами территорий, поощрение участия регионов в интеграционных проектах.

Решение представлять новое направление деятельности ЕС как политику развития было верным. То, что задача перераспределения от богатых стран к бедным оказалась в тени задач повышения конкурентоспособности территорий, развития их инновационного потен-

¹ Реформы проводились в 1988, 1993, 1999, 2006 гг. Очередная реформа намечена на 2013 г.

² До середины 1980-х гг. возможности Сообщества регулировать развитие территорий были весьма ограниченными. На момент создания в 1975 г. Европейский фонд регионального развития располагал 275 млн экю (или 4,6% общего бюджета ЕС). Деньги распределялись между государствами-членами согласно установленным Сообществом квотам. За дальнейшей судьбой этих субсидий Сообщество не следило. Ситуация начала меняться с 1979 г., когда впервые небольшая часть средств Фонда была истрачена именно на цели регионального развития.

циала и человеческого капитала, способствовало укреплению политики. Противников у такой деятельности просто не оказалось. Региональная политика к тому же стала прекрасной иллюстрацией теории многоуровневого управления — новейшей из известных теорий интеграции. Основатели теории Гари Маркс, Лисбет Хуг, Альберта Сбраджа¹ стали глашатаями и первыми аналитиками зарождающихся партнерских отношений между наднациональным и региональным уровнями управления. При этом партнерству суждено было состояться только на стадии имплементации региональной политики. Обсуждение же базовых приоритетов, инструментов и размеров финансирования не вышло из руслу межправительственного подхода. Созданный в 1993 г. Комитет регионов не смог убедить аналитиков в том, что способен влиять на процесс принятия законодательных решений². Однако в целом множественная парадигма региональной политики (заключающаяся в многообразии целей, объектов и уровней принятия решений) сыграла свою позитивную роль. Результаты на этапе становления оказались не так уж плохи: к концу 1990-х гг. на цели регулирования регионального развития была мобилизована треть общего бюджета; все государства-члены в большей или меньшей степени стали пользоваться этой финансовой поддержкой. Региональная политика смогла оказать весомый вклад в формирование благоприятного политического климата для Единого внутреннего рынка и валютного союза. В начале же нового десятилетия на нее выпала роль финансо-

¹ *Marks G. Structural Policy in the European Community // Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the «New» European Community / Ed. by Alberta Sbragia. Washington: Bookings Institution, 1991. P. 191–224; Hooghe L.(ed.) Cohesion Policy and European Integration. Oxford: Oxford University Press, 1996.*

² Отдельные европейские эксперты весьма высоко оценили партнерство властей на всех уровнях (например, *EU Cohesion policy after enlargement // M.J. Bachtler, D. Marek (ed.). Palgrave Macmillan, 2008*), однако большинство аргументов было за то, что это партнерство носило символический характер. Согласно выводам Бусыгиной И.М., «если регионы и произвели некий сдвиг в европейском политическом процессе, то они добились этого, действуя в логике и в рамках национальных государств — членов ЕС» (см.: *Бусыгина И.М. Политическая роль регионов в структуре Европейского союза: концептуальные и прикладные аспекты. Автореф. дис. на соискание степени док. п. наук. М., 2002*). Анализируя процессы региональной деволуции в ЕС, Каракчиев П.О. отметил, что консультативный характер принимаемых в рамках Комитета регионов решений со временем заставил сильные регионы вернуться в лоно внутренней политики национальных государств и стремиться совершенствовать механизмы влияния на политику ЕС через европейскую политику собственного государства (см.: *Каракчиев П.О. Делегирование властных полномочий регионам Великобритании в контексте многоуровневого европейского управления. Автореф. дис. на соискание степени канд. п. наук. М., 2007*).

вого инструмента расширения. Благодаря сохранению в силе прежних критериев помощи старожилам и обеспечению сопоставимых норм поддержки новичков региональная политика стала фактором привлекательности ЕС для стран-кандидатов и формирования позитивного имиджа Союза в мире.

Инструменты политики сплочения ЕС в 2000-х гг.

Формально все страны ЕС, как и в предыдущем десятилетии, были допущены к безвозмездным субсидиям структурных фондов¹ общего бюджета. Однако с 2000 г. возросла концентрация этих усилий: из шести направлений финансирования сохранилось три². А именно:

— направление 1 — «Конвергенция» (в 2007–2013 гг. 57% бюджетных ресурсов политики сплочения, см. табл. 7.1) — содействие районам, чей уровень ВВП в расчете на душу населения на четверть и более отстает от среднего по ЕС (ассигнования нацелены на сокращение межрегиональных диспропорций в развитии транспорта, связи, НИ-ОКР, туризма, здравоохранения, образования, малого и среднего бизнеса);

— направление 2 — «Конкурентоспособность» — помощь территориям, испытывающим трудности структурного характера, с целью смены их хозяйственной ориентации и предотвращения промышленного/сельскохозяйственного упадка;

¹ Согласно финансовой программе ЕС на 2007–2013 гг. инструментами региональной политики ЕС являются два структурных фонда: Европейский фонд регионального развития (ЕФРР) и Европейский социальный фонд. Другие структурные фонды служат главным образом инструментами управления природными ресурсами, в том числе общей сельскохозяйственной политики (к ним относятся: Европейский сельскохозяйственный фонд и Европейский фонд развития села, созданные в результате проведенной в 2005 г. реорганизации Европейского фонда ориентации и гарантий в сфере сельского хозяйства, а также Фонд содействия рыболовству, до 2004 г. именовавшийся как Финансовый инструмент для поддержки районов, зависимых от рыболовного промысла). С 2007 г. действует Европейский фонд выравнивания в условиях глобализации. В бюджете для него не предусмотрено специальной расходной статьи; финансовые ресурсы берутся из остатков. Эти деньги выделяются гражданам ЕС (на основании аргументированного представления государственных органов), переезжающим в другое государство ЕС, в форме прибавки к зарплате или пособий на период переквалификации и поиска работы.

² Council Regulation (EC) No 1260/1999 // Official Journal of the European Union. L 161. 26.06.1999; Council Regulation (EC) No 1083/2006 // Official Journal of the European Union. L 210. 31.07.2006.

— направление 3 — «Развитие человеческого капитала» — поддержка образовательных учреждений, институтов профессиональной переподготовки трудящихся и государственных служб занятости.

Значительно увеличились возможности другого инструмента — Фонда сплочения, финансирующего программы по охране окружающей среды и развитию трансъевропейских сетей в сфере транспорта и связи в государствах-членах, чей уровень благосостояния (т.е. ВВП в расчете на душу населения) не превышает 90% от среднего по ЕС показателя. В 2007–2013 гг. в его распоряжении оказалось 20% бюджетных средств региональной политики, что почти на порядок больше, чем в 1990-е гг. Фонд сплочения, как и прежде, действует на основе принципа финансовой обусловленности, что подразумевает возможность оказания помощи только государствам-членам, стремящимся участвовать или сохранить свое членство в Экономическом и валютном союзе. Помимо Испании, Португалии и Греции его получателями стали все без исключения страны-новички (обязательства по членству в ЭВС они взяли на себя при вступлении в ЕС, а также в соответствии с программами конвергенции); Ирландия же лишилась права на этот вид помощи со стороны ЕС, поскольку ее благосостояние повысилось до уровня обеспеченных государств-членов.

Вместе с тем заметно потеряли свою силу проводники идеи многоуровневого управления территориальным развитием — учрежденные в конце 1980-х гг. принципы деятельности фондов региональной политики (программирование, партнерство властей на всех уровнях, дополнительность финансового участия ЕС). Примеры прямого взаимодействия наднационального и регионального уровней власти были единичными¹. В рамках своих исполнительных полномочий Комиссия контактировала главным образом с государствами, а не с регионами. Получателями Фонда сплочения с самого начала были именно государства. При разработке программ, предназначенных для софинансирования структурными фондами, регионы вели диалог с центральными правительствами своих государств, а не с Европейской комиссией. Европейская комиссия же оценивала одним махом всю совокупность региональных инициатив, одобряя национальную рамочную программу.

¹ Среди немногих примеров — деволюция в Великобритании. См.: *Bache I. Euro-
penization and Multi-Level Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain.*
Lanham. MD: Rowman&Littlefield, 2008; *Каракчиев П.О.* Региональная деволюция
в Уэльсе // Современная Европа. 2007. № 3. С. 85–98.

Хотя инициатива в разработке программ и функция финансового контроля практически полностью перешли от Европейской комиссии к государствам-членам¹, это расширило не столько права, сколько обязанности конкретных получателей. Если органы власти на местах не в состоянии подать удовлетворяющую критериям финансирования заявку и осуществлять контроль за ее исполнением, то деньги останутся в бюджете ЕС или уйдут в другие регионы этого государства.

Сведена к минимуму проверка соответствия программ принципу дополнительности финансового участия ЕС. При программировании расходов Фонда сплочения вклад получателей вообще никогда не имел принципиального значения (в противном случае это противоречило бы задачам Фонда — обеспечить членство отстающих стран в валютном союзе).

В результате движение ЕС в сторону создания «Европы регионов»² явно замедлилось. К концу 2000-х гг. в авторитетных изданиях региональная политика вновь представляется как политика перераспределения³. В то же время эти исследования все-таки далеки от утопической идеи сделать ее субститутом «фискального федерализма» (последний раз предложение увеличить общий бюджет ЕС до 3–5% совокупного ВВП звучало в 1987 г. в докладе группы высокого уровня во главе с Падоа-Скьоппа⁴) и направить на выведение валютного союза из «шокового» состояния, в которое он впал в ходе мирового финансового кризиса.

Вплоть до 2013 г. траты, связанные с регулированием регионально-го развития, будут занимать вторую расходную строку в общем бюджете ЕС после ассигнований на общую сельскохозяйственную политику. В 2012 г. ассигнования составили 53 млрд евро⁵. Хотя эти деньги

¹ ЕК сохранила за собой возможность инициировать программы приграничного сотрудничества и городского развития (их доля в общем объеме бюджетных ассигнований составляет всего 2%) и право дополнительной проверки финансовой отчетности всех без исключения программ.

² Концептуальные основы «Европы регионов» и процессы регионализации международных отношений в Европе на рубеже 1990-х гг. анализирует И.Д. Иванов. См.: *Иванов И.Д.* Европа регионов. М.: Международные отношения, 1998.

³ См., например: *Allen D.* The Structural Funds and Cohesion Policy Extending the Bargain to Meet New Challenges // Wallace H., Pollack M.A. and Young A.R. (eds.). Policy-Making in the European Union. Series: New European Union series. Oxford (UK): Oxford University Press, 2010. P. 229.

⁴ *Paola-Schioppa T.* Efficiency, stability and equity — A strategy for the evolution of the economic system of the European Community. Oxford University Press, 1987.

⁵ EU budget 2012. For 500 millions Europeans. For growth and employment. L.: Publications Office of the European Union, 2012. P. 2.

эквивалентны всего полпроцента совокупного валового продукта, для обустройства отстающих территорий они являются стабильным, гарантированным и весомым подспорьем. Так, например, 8,4 тыс. км железных дорог и 5,1 тыс. км автодорог, построенных в ЕС на этапе последнего расширения (2000–2006), были профинансированы (на долевой основе) Европейским фондом регионального развития и Фондом сплочения. Средства ЕФРР участвовали в модернизации 31 аэропорта и 45 морских портов. Каждое пятое новое рабочее место в ЕС создавалось при участии трех фондов: ЕФРР, Социального фонда и Фонда сплочения. 25 млрд евро было израсходовано на охрану окружающей среды; 20 млн граждан ЕС получили доступ к питьевой воде. Ежегодно 10 тыс. граждан получили возможность бесплатно повысить уровень своей квалификации¹.

Известно, что в процессе подготовки расширения на восток возникла дилемма: либо удвоить общий бюджет, либо прекратить поддерживать большинство нуждающихся районов ЕС-15. Первое не соответствовало интересам стран-доноров, второе — политическим задачам Евросоюза. В результате ресурсы региональной политики, да и процентное соотношение основных расходных статей общего бюджета сохранились практически в прежнем объеме. Но чтобы ограничить выплату средств отдельно взятой стране, в оборот был введен тезис о «низкой поглощающей способности» финансовых систем стран ЦВЕ. По утверждению экспертов, финансовая помощь в размере более 4% ВВП может провоцировать развитие инфляции и деформировать государственный бюджет². Фактически же это означает, что для стран ЦВЕ был установлен потолок ассигнований по статье «сплочение» — 1–4% ВВП. Это как раз тот объем помощи, который страны-старожилы получают из фондов региональной политики ЕС³.

¹ Evaluating Regional Policy. Insights and results // Inforegio Panorama. Spring 2010. No 33 (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag33/mag33_en.pdf); EU cohesion policy 2014–2020. Proposals from the Commission (http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm).

² См. подробнее: *Horvat A., Maier G.* Regional development, absorption problems and the EU Structural Funds. 44th European Congress of the European Regional Science Association. Porto, Portugal, 25–26 August, 2004. Paper No 591 (<http://www-sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa04/PDF/591.pdf>).

³ Решение об установлении зависимости между ассигнованиями из фондов региональной политики и величиной ВВП государства-получателя было принято на Берлинском саммите ЕС в марте 1999 г. и отражено в упомянутом выше Регламенте ЕС № 1260/1999. Затем оно было подтверждено в итоговом документе саммита ЕС в Копенгагене в декабре 2002 г.

Подстройка политики сплочения под требования пятого расширения началась в середине 1990-х гг., т.е. задолго до официальной даты вступления в Союз двенадцати новых членов. Уже в финансовом пакете на 2000–2006 гг. для этого были предусмотрены специальные меры. Ежегодно в объеме более 3 млрд евро (или почти 40% расходов на внешнюю политику ЕС) финансировались проекты технического и структурного развития стран-кандидатов: ассигнования осуществлялись через программы САПАРД — содействие сельскому хозяйству стран-кандидатов, ИСПА — поддержка охраны окружающей среды и транспортной инфраструктуры, и ФАРЕ — помощь в адаптации экономик стран Центральной и Восточной Европы к стандартам ЕС¹. Благодаря перераспределению ресурсов общей сельскохозяйственной и региональной политик с 2004 г. новым странам было отведено около 10% общего бюджета. Этого оказалось достаточно, для того чтобы вступление в Евросоюз превратилось для стран Центральной и Восточной Европы в весьма выгодный проект. В 2010 г. доля новых стран в расходах общего бюджета составила 25%².

С 2011 г. размер помощи ряду территорий в западной части ЕС начал постепенно сокращаться. Среди них: Дуэ–Валансьен–Эно (Франция, Бельгия), Корсика (Франция), Лиссабон и Вале до Тежу (Португалия), Кантабрия (Испания), Молизе (Италия), Флеволанд (Нидерланды), части Шотландии и Северная Ирландия (Великобритания). Уровень их благосостояния, рассчитанный как ВВП на душу населения, в этих районах уже превышает 75% от среднего по ЕС показателя, который заметно понизился после расширения Союза на восток. Следовательно, теперь данные регионы не соответствуют основному критерию финансирования и их выход из состава получателей правомерен. Со временем планируется окончательно исключить их из списка получателей по направлению 1.

Региональная политика все больше поворачивается в сторону недавно вступивших в ЕС государств. Главным получателем стала Польша (см. табл. 7.1). В период с 2007 по 2013 г. ей отводится почти вдвое больше средств, чем Испании, переместившейся на второе место. Среди новичков внушительную финансовую поддержку, кроме Польши, получили Чехия и Венгрия. Среди стран-старожиллов весомую долю ассигнований сохранили за собой Италия, Германия, Португалия и Греция.

¹ Decision of the European Parliament and of the Council of 19 May 2003 on the adjustment of the financial perspective for enlargement 2003/429/EC // Official Journal of the European Union. L 147. 14.06.2003.

² EU Budget 2010 — Financial Report. L.: Publications Office of the European Union, 2011. P. 55.

Таблица 7.1

**Политика сплочения: план ассигнований на 2007–2013 гг.
(млрд евро, в ценах 2004 г.)**

Страна	Фонд Сплочения	Направление 1: конвергенция		Направление 2 и 3: конкурентоспособность и занятость	Приграничное сотрудничество	Всего
		Ассигнования наименее развитым районам	Ассигнования районам, переходящим в категорию благополучных			
Бельгия	0	0	0,6	1,3	0,2	2,0
Дания	0	0	0	0,5	0,1	0,5
Германия	0	10,6	3,8	8,3	0,8	23,5
Греция	3,3	8,4	5,6	0,6	0,2	18,2
Испания	3,3	18,7	1,4	7,6	0,5	31,5
Франция	0	2,8	0	9,1	0,8	12,7
Ирландия	0	0	0	0,7	0,1	0,8
Италия	0	18,9	0,4	5,6	0,8	25,6
Люксембург	0	0	0	0,1	0,1	0,2
Нидерланды	0	0	0	1,5	0,2	1,7
Австрия	0	0	0,2	0,9	0,2	1,3
Португалия	2,7	15,2	0,2	0,8	0,1	19,1
Финляндия	0	0	0	1,4	0,1	1,5
Швеция	0	0	0	1,4	0,2	1,7
Великобритания	0	2,4	0,2	6,2	0,6	9,5
Чехия	7,8	15,1	0	0,4	0,3	23,7
Эстония	1,0	2,0	0	0	0,1	3,6
Кипр	0,2	а	0	0,4	0,1	0,6
Латвия	1,4	2,6	0	0	0,1	4,1
Литва	2,0	4,0	0	0	0,1	6,1
Венгрия	7,6	12,7	0	1,9	0,3	22,5

Окончание таблицы 7.1

Страна	Фонд Сплочения	Направление 1: конвергенция		Направле- ние 2 и 3: конкурен- тоспособ- ность и за- нятость	Пригра- ничное сотруд- ничество	Всего
		Ассигно- вания наи- более раз- витым районам	Ассигнования районам, пере- ходящим в ка- тегорию благо- получных			
Мальта	0,3	0,5	0	0	0,1	0,8
Польша	19,6	39,5	0	0	0,7	59,7
Словения	1,2	2,4	0	0	0,1	3,7
Словакия	3,4	6,2	0	0,4	0,2	10,3
Болгария	2,0	3,9	0	0	0,2	6,1
Румыния	5,8	11,1	0	0	0,4	17,3
Резерв	0	0	0	0	0,4	0,4
Всего	61,6	177,1	12,5	49,1	7,8	308,0

Составлено по: The Growth and Jobs Strategy and the Reform of European cohesion policy. Fourth Progress Report on Cohesion. Brussels. 12.06.2006. COM(2006) 281 final. Annex. P. 12.

Нельзя не упомянуть также о тенденции снижения интереса Европейского инвестиционного банка (ЕИБ) к финансированию региональной политики. Если в 1990-е гг. на цель сближения уровней развития регионов Европы расходовалась в среднем половина кредитного портфеля ЕИБ, то в 2000 г. — лишь треть, в 2010 г. — четверть. Хотя в абсолютных цифрах все выглядит не так уж плохо: кредиты и ссуды банка на развитие отстающих регионов ЕС постоянно растут; в 2010 г. они составили 22,3 млрд евро¹.

Новые организационные структуры и стратегии

Реформы, имеющие целью повышение эффективности использования средств общего бюджета ЕС, проводятся каждые пять-семь лет

¹ European Investment Bank. Annual Report. 2010. Vol. III. Statistical report. P. 48 (<http://www.eib.org/attachments/general/reports/st2010fr.pdf>).

непосредственно перед принятием нового многолетнего бюджетного плана. Соответственно, ближайшая реформа произойдет в 2013 г. До недавнего времени реформы ограничивались ревизией принципов, направлений и критериев финансирования. Инструментарий же менялся только один раз (в 1992 г. с учреждением Фонда сплочения). В условиях беспрецедентного роста региональных диспропорций, произошедшего на этапе последнего расширения ЕС, классического подхода к реформе оказалось недостаточно. Чтобы получить больший эффект от вложения ограниченных средств, в региональную политику были внедрены новые структуры и стратегии. Особое внимание было уделено помощи по подготовке заявок, использованию имиджевых инструментов, проведению серийных мероприятий.

Надо сказать, что на первых порах региональным администрациям стран пятой волны расширения тяжело давалось освоение средств ЕС. Трудности возникали с изысканием той части денег, которая должна быть предоставлена со стороны государства-получателя, но главным образом с оформлением самой заявки. Бланк заявки на финансирование — это примерно 25-страничный документ. Заполненная форма, как правило, должна содержать данные о сторонах, ответственных за подачу заявки и реализацию проекта, описание его целей, календарь конкретных мероприятий, полную смету проекта и характер участия фондов ЕС, анализ соотношения цена—риски и предполагаемые результаты проекта в различных сферах общественной жизни¹. Национальные администрации, как показала практика, плохо владели навыками оперативного и стратегического программирования для аргументированного обоснования финансового участия ЕС и предоставления гарантий целевого расходования помощи.

Усилия институтов, ответственных за проведение региональной политики, были направлены на совершенствование механизма отбора проектов и помощь в заполнении заявок. Для этого были созданы четыре экспертных объединения:

— ДЖАСПЕР (Joint Assistance to Support Projects in the European Regions) — Совместное содействие проектам в европейских регионах²;

— ДЖЕРЕМИ (Joint European Resources for Micro Enterprises) — Совместные европейские ресурсы для малых предприятий;

¹ С бланками заявок на получение финансовой поддержки фондов региональной политики можно ознакомиться на сайте Европейской комиссии: (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docform/pdf/inves_en.pdf).

² Joint Assistance to Support Projects in the European Regions (<http://jaspers.europa.eu/>).

- ДЖЕССИКА (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*) — Совместная поддержка программ помощи городам;
- ЕЛЕНА (*European Local Energy Assistance*)¹ — поддержка программ энергосбережения, развития энергоэффективного городского транспорта и возобновляемых источников энергии.

Названные структуры — результат совместной инициативы Комиссии, Европейского инвестиционного банка и Европейского банка реконструкции и развития — фактически представляют собой инструменты технической помощи в оформлении заявок на займы и безвозмездное финансирование. Штат ДЖАСПЕР, к примеру, сформирован из 24 экспертов ЕИБ и ЕБРР и 40 представителей Комиссии. Обращение к ним бесплатное, а оказанная помощь не должна влиять на политику и мнение институтов, принимающих решения в области региональной политики. С помощью данных структур проблема недоиспользования финансовых ресурсов политики сплочения была быстро решена.

Уже в начале 2000-х гг. в недрах Комиссии заговорили о необходимости более активного использования имиджевых инструментов. Появляются программы, направленные на повышение информированности общества о деятельности институтов ЕС. Постепенно выстраивается цельная стратегия информации и общения, которая используется во всех сферах деятельности ЕС, в том числе в региональной политике.

Поставлены следующие цели: пропаганда позитивного влияния региональной политики ЕС на развитие регионов, сокращение разрыва между наднациональным уровнем принятия решений и общественным мнением, создание в лице получателей фондов и региональных органов власти посредников по передаче информации между институтами ЕС и гражданами. Платформа стратегии информации и общения в сфере региональной политики была изложена на специальной странице официального сайта ЕК. Стратегия предусматривает разработку законов об информации, проведение серийных мероприятий, создание информационных сетей в целях обмена мнениями и передачи опыта успешных проектов, наконец, вовлечение в осозанный оборот инструментов информационной и имиджевой политики (таких, как телевидение, радио, Интернет, реклама, справочники, учебники и пр.).

С 2000 г. такие понятия, как информация, реклама, связь, общение, все чаще встречаются в официальных документах о проведении регио-

¹ European Local Energy Assistance (http://www.eib.org/products/technical_assistance/elena/index.htm).

нальной политики. Информация и общение рассматриваются в них как важные ресурсы повышения эффективности этой политики.

В регламенте 1159/2000 Европейской комиссии «Об информационных и рекламных акциях государств-членов для целей политики сплочения»¹ зафиксированы следующие общие для всех государств-членов требования:

— информирование общественности и потенциальных получателей о деятельности фондов регионального развития, действующих в рамках бюджета ЕС;

— активизация институтов гражданского общества и СМИ для ведения непрерывных публичных дебатов о роли политики сплочения в развитии регионов ЕС;

— обязанность получателей фондов упоминать (в рекламных роликах, плакатах, брошюрах и т.п.) о поддержке проекта бюджетом ЕС, выпускать и распространять относящуюся к проекту информацию.

Согласно регламенту, меры по распространению информации и рекламы становятся обязательным элементом программ, представляемых в Комиссию с целью получения финансовой помощи ЕС. Специально оговариваются бюджет и правила проведения информационных и рекламных акций; органам ЕС сообщается ответственное за их проведение лицо.

Регулярно пополняются информационные базы центров документации ЕС и официальных сайтов, на которые возложена миссия повышения уровня знаний о деятельности Союза. Расширяются списки бесплатной рассылки и электронные публикации. Выходят в свет ежеквартально обзор «Инфореджио-Панорама»², тематические обзоры — «Fiches», брошюры и справочники.

На официальном сайте Генерального директората «Региональная политика» Еврокомиссии проводятся электронные форумы. Так, например, в рамках публичных «Дебатов о будущем Европы» пользователям официального портала предлагалось оценить политику соседства и возможность ЕС к дальнейшему расширению за счет новых государств. Участники форумов могут высказывать свое частное мнение о системе солидарности территорий, лежащей в основе европейской

¹ Commission Regulation (EC) № 1159/2000 on information and publicity measures to be carried out by the Member States concerning assistance from the Structural Funds // Official Journal of the European Union. L 130. 31.05.2000.

² Panorama Magazine — The quarterly magazine of the actors of regional development — EU Regional Policy (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panora_en.htm).

социальной модели и являющейся элементом общих ценностей; предлагать свои варианты дальнейшего реформирования работы структурных фондов; высказываться по проектам будущих нормативных актов.

Каждые три года выпускаются «Отчеты о сплочении». Эти документы служат официальным источником статистической информации об успехах и проблемах в территориальном развитии Союза и стран-кандидатов. Кроме того, ежегодно за редким исключением выпускаются «Промежуточные отчеты». В них помимо текущей статистики Комиссия выдвигает ряд конкретных вопросов для дискуссии, в которую вовлекаются государства и региональные органы власти, эксперты, общественные организации.

Быстро набирает обороты имидж-инициатива «Дни открытых дверей»¹. Грандиозное мероприятие проводится раз в год в октябре (впервые состоялось в 2005 г.) — с целью привлечения в региональные и городские проекты государственных и частных инвестиций и обмена мнениями по проблемам регионального развития. Организацию «Дней открытых дверей» обеспечивают Комитет регионов и генеральный директорат «Региональная политика» Европейской комиссии в сотрудничестве с более чем сотней региональных администраций. Поскольку средства структурных фондов ЕС выделяются в дополнение к имеющимся у регионов финансовым ресурсам, то значение «Дней открытых дверей» трудно переоценить. Здесь регионы как раз и ищут возможности для финансирования своих проектов. В рамках форума в Брюсселе и других городах проходят десятки семинаров, сессий, выставок, инвестор-кафе и др. В мероприятиях принимают участие эксперты, предприниматели, банкиры, представители НПО из государств-членов, стран-кандидатов и стран Европейского экономического пространства. В числе приглашенных бывают также представители России, Китая, Индии и МЕРКОСУР.

Все больше усилий Комиссия направляет на распространение опыта реализованных региональных инициатив. Выходят в свет «Учебники успешной практики». Они содержат статистические и аналитические отчеты по проектам, признанным лучшими, правила отбора заявок и другие материалы. В 2006 г. дан старт серии практических конференций для региональных органов власти под общим названием «Районы — акторы экономических перемен». Усилиями статистического агентства Евростат поддерживаются статистико-ана-

¹ 10th European Week of Regions and Cities. Brussels, 8–11 October 2012 (http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2012/index.cfm).

литические страницы «Портрет регионов» и «Ежегодник регионов ЕС». Учреждена премия «Регионы-звезды», которая вручается ежегодно за инновационные проекты¹. Например, среди недавних лауреатов — французский заморский департамент Реюньон с проектом использования вулканической энергии.

Итак, «стратегия коммуникации» стала еще одной полноправной стратегией реализации региональной политики. Официальные документы и выступления ответственных лиц все чаще имеют целью формирование в общественном мнении образа ЕС как прогрессивной и справедливой группировки стран².

Новые задачи

Задача повышения конкурентоспособности регионов была сформулирована среди других амбициозных задач на Лиссабонском саммите ЕС 2000 г. Все десятилетие Союз не снимал с повестки дня Лиссабонскую тему и обеспечивал ей экспертную поддержку. Как отмечает Д. Аллен, в региональной политике ЕС (и во многих других сферах общей политики. — *Н.К.*) начинается «лиссабонизация»³.

Следует в связи с этим отметить деятельность «групп высокого уровня» — независимых экспертов, специально приглашенных Европейской комиссией для решения стратегических задач. Исходя из рекомендаций группы, возглавляемой Андре Сапиром (доклад вышел в середине 2003 г.)⁴, и группы Вима Кока (доклад обнародован в конце 2004 г.)⁵

¹ Regions of Economic Change Initiative — Regiostars Awards — Regional Policy (http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/regions_for_economic_change/regiostars_13_en.cfm).

² См., например, *Hubner D.* Commissioner for Regional Policy. Plenary session Speech. «Cohesion and Lisbon Agenda: The Role of the Regions». Brussels, 3 March 2005 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/132&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>).

³ *Allen D.* The Structural Funds and Cohesion Policy Extending the Bargain to Meet New Challenges // Wallace H., Pollack M.A. and Young A.R. (eds.). Policy-Making in the European Union. Series: New European Union series. Oxford (UK): Oxford University Press, 2010. P. 242–246.

⁴ An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission. Chairman of the Group Andre Sapir, July 2003 (<http://serviziweb.unimol.it/unimol/allegati/docenti/2545/materiale/sapir%20report.pdf>).

⁵ Facing the Challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, November 2004. L.: Office for Official Publications for the European Communities, 2004 (http://dspace.ceu.es/bitstream/10637/2481/1/Kok_W.pdf).

на период 2007–2013 гг. благотворительные задачи были увязаны воедино с задачами ориентирования регионального развития на инновации, повышение образовательного уровня населения, передачу успешного опыта управления региональным развитием. Другими словами, теперь на финансовую поддержку могут рассчитывать только программы реструктуризации и обустройства территорий, имеющие весомую инновационную компоненту и ведущие к внедрению европейских стандартов, норм, практик и самых совершенных технологий. А это не что иное, как распространение принципа финансовой обусловленности на деятельность структурных фондов.

В официальных документах основной причиной сбоев в развитии ЕС была названа неконкурентоспособность территорий. Новый подход подразумевал включение региональной конкурентоспособности в систему обязательных составных элементов конкурентоспособности. Новому подходу было дано следующее обоснование. Неконкурентоспособная компания покидает рынок, отдавая его более успешным, от чего выигрывают и потребители, и рынок. Неконкурентоспособный же регион не может исчезнуть, а становится постоянным тормозом развития группировки. Конкурентоспособный регион — это точка роста конкурентоспособности ЕС. Сформулирована задача — оживить депрессивные территории, создав в каждом регионе фундамент для роста «новой экономики» в целях устойчивого развития и повышения благосостояния всего Союза. В результате сплочение и конкурентоспособность стали взаимодополняемыми понятиями, а региональная политика начала постепенно сращиваться с политикой устойчивого развития.

Реализация Лиссабонской стратегии, в том числе поддержка наукоемких секторов экономики и повышение занятости в НИОКР, вошла в систему приоритетов региональной политики на 2007–2013 гг. Финансирование получили проекты, имеющие целями передачу технологий, создание партнерских связей между бизнесом и наукой, повышение квалификации исследователей, модернизацию учебного процесса, создание единого рынка исследователей, поддержку трансграничных инновационных программ, реформу системы государственной поддержки НИОКР, защиту интеллектуальной собственности, поощрение сбыта инноваций, повышение конкурентоспособности ЕС на мировом рынке.

Региональные диспропорции и перспективы бюджетного перераспределения от богатых территорий к бедным

К сожалению, цели Лиссабонского саммита 2000 г. (в том числе его основной девиз — «За десять лет сделать экономику ЕС самой конкурентоспособной и динамичной в мире») остались недостижимыми, несмотря на все усилия ЕС, и в большинстве своем были перенесены в новую «Стратегию “умного”, устойчивого и инклюзивного роста: Европа 2020». Не уменьшилось и количество регионов, заявляющих о потребности в наднациональной поддержке своего развития. В контексте глобального экономического кризиса и посткризисной рецессии неудовлетворительные результаты территориального развития группировки обнажились во всем их многообразии.

Если в начале нового века и вплоть до 2007 г. во многих странах-новичках наблюдались относительно высокие темпы экономического роста, которые позволили бы преодолеть их отсталость за 25–35 лет (см. табл. 7.2)¹, то последующий кризисный период внес коррективы в этот расчет. Кризис обострил не только структурные проблемы государств-членов со средним и низким уровнем развития, но также и хронические болезни всего ЕС, связанные со старением населения, низким уровнем его мобильности и занятости, недостаточной обеспеченностью многих регионов энергоресурсами, климатическими особенностями ряда территорий. Все это предопределило острый характер дебатов о будущем региональной политики. В повестку дня был поставлен вопрос о пересмотре целей, объемов и направлений ее финансовых потоков.

¹ Отставание стран пятой волны расширения от стран — основательниц ЕС существенно. Так, если с принятием в 1981–1986 г. Греции, Испании и Португалии территория Сообщества выросла на 30%, население — на 18%, а совокупный ВВП — на 15%, то вступившие в ЕС в 2004–2007 г. страны Центральной и Восточной Европы, Кипр и Мальта увеличили общую площадь группировки на 22%, население — на 21%, а ВВП — лишь на 7% (рассчитано по: Интерактивная база данных Евростата (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)).

Таблица 7.2

**Уровень благосостояния государств пятой волны расширения ЕС,
ВВП на душу населения, 2000–2010 гг. в %
от среднего по ЕС-27 (по ППС)**

Страна	2000 г.	2007 г.	Среднегодовые темпы роста благосостояния, 2000–2007 гг.	2010 г.	Среднегодовые темпы роста благосостояния, 2007–2010 гг.
Болгария	28	40	1,7	44	1,3
Чехия	71	83	1,7	80	–1,0
Эстония	45	70	3,6	64	–2,0
Кипр	88	92	0,6	99	2,3
Латвия	36	56	2,9	51	–1,6
Литва	40	59	2,7	57	–0,6
Венгрия	54	62	1,1	65	1,0
Мальта	85	76	–1,3	83	2,3
Польша	48	54	0,9	63	3,0
Румыния	26	42	2,3	46	1,3
Словения	80	88	1,1	85	–1,0
Словакия	50	68	2,6	74	2,0

Рассчитано по: Интерактивная база данных Евростата (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

Нельзя не заметить, что ЕС в 2000-х гг. не смог кардинально продвинуться в решении проблемы неравномерности территориального социально-экономического развития, так же как и проблемы отставания ЕС от своего основного конкурента — Соединенный Штатов Америки. Главным образом это объясняется территориальным расширением Союза за счет стран догоняющего типа развития и только затем — неблагоприятной экономической конъюнктурой конца 2000-х гг. Так, за указанный период показатели Румынии и Болгарии устремились вверх, однако новый уровень все еще слишком низок. Отставание ЕС от США хотя и сократилось примерно на десять пунктов, тоже осталось

весьма заметным (если в 2000 г. показатель США соответствовал 161% от ЕС-27, то в 2010 г. он понизился до уровня 148%)¹.

Низкий коэффициент занятости — следующая трудноразрешимая проблема. Средний показатель по ЕС-27 достиг в 2010 г. 68,8%. Соответственно, цель, поставленная в 2000 г. (повышение уровня занятости до 70%), осталась невыполненной. Только Дания, Германия, Австрия, Финляндия, Швеция, Нидерланды и Великобритания достигли искомого ориентира.

Столь же трудноразрешима проблема технологического отставания ЕС в условиях глобализации; как никогда сегодня она отражается на качественных показателях экономической и социальной сфер ЕС. Средний уровень расходов на НИОКР в странах ЕС все первое десятилетие нового века оставался неизменным и в 2010 г. оказался заметно ниже, чем в США и Японии (2,0% ВВП и, соответственно, 2,8% и 3,5%). Довести его до 3%, как того предписывала Лиссабонская стратегия, не удалось. Лишь 2,5% районов ЕС (!) преодолели установленную в Лиссабоне планку. Лидером выступил немецкий Брауншвейг с расходами на НИОКР свыше 7% ВВП.

В оценках территориальных проблем ЕС наиболее категоричен был доклад Сапира. Указав на слабость экономической активности ЕС, недостаточность объемов финансирования сфер НИОКР и образования и, соответственно, несостоятельность ЕС середины первого десятилетия XXI в. как экономики, основанной на знаниях, а также на крошечные за удовлетворительными обобщающими показателями существенные территориальные диспропорции, проблемы бедности и социального отчуждения, эксперты группы Сапира еще в 2003 г. предсказали срыв сроков реализации намеченных в Лиссабоне трансформаций.

Стоит добавить, что существует два основных подхода к оценке конвергенции. С одной стороны, это фиксация повышенных показателей роста отстающих по сравнению с лидерами, а с другой стороны, выявление сокращения различий в абсолютных показателях. Очевидно, что наличие первой составляющей конвергенции есть необходимое, но не достаточное условие для второй. Сблизить абсолютные показатели намного сложнее. Нынешнее поколение вряд ли успеет ощутить на себе это движение. Отсюда и кажущаяся низкая эффективность региональной политики, порождающая неудовлетворенность со стороны стран-получателей и недовольство стран-доноров.

¹ Здесь и далее представлены данные интерактивной базы данных Евростата (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

Надо сказать также, что и до кризиса неблагополучные территории ЕС развивались неровно. Негативные тенденции были связаны с адаптацией экономик стран-новичков к условиям жесткой конкуренции на пространстве Единого внутреннего рынка. В ситуации кризиса вероятность подрыва единства Союза возросла. Претензии в адрес ЕС были высказаны, в частности, руководителями Чехии.

Соответственно, институтам ЕС необходим ресурс, который позволит уменьшить проявления евроскептицизма, пока формируется европейское самосознание граждан, населяющих его отстающие государства. Однако, сколь мощным должен быть этот ресурс?

В одном из трудов Национального института экономических и социальных исследований (Лондон), посвященном территориальным аспектам создания Экономического и валютного союза, была высказана следующая мысль: оптимальный уровень расходов на региональную политику вряд ли может быть найден в сухих математических выкладках, он выявляется только в процессе поиска политического консенсуса¹. Чтобы форсировать продвижение интеграции вглубь и вширь, Евросоюз шел на уступки догоняющим государствам-членам. Так, взамен на обязательства, связанные с участием в валютном союзе, Испания выторговала у ЕС создание Фонда сплочения². А в ходе переговоров между ЕС-15 и странами-кандидатами, предшествовавших саммиту в Копенгагене в декабре 2002 г., были пересмотрены финансовые условия расширения: повышен потолок прямых сельскохозяйственных субсидий новичкам и выделена материальная поддержка для их скорейшего присоединения к шенгенским нормам. В результате чистый выигрыш стран ЦВЕ от участия в механизме перераспределения общего бюджета ЕС увеличился на 2 млрд евро по сравнению с планом, предложенным в Берлине в 1999 г.³

Инициаторами «бюджетных торгов» выступают как крупные получатели, так и их антагонисты — доноры.

«*I want my money back...*» — фраза, произнесенная в 1979 г. Маргарет Тэтчер, положила начало порядку возврата из европейской казны в национальный бюджет части взноса крупного нетто-донора (в тот год Великобритания обеспечила 24,3% доходов бюджета ЕС, а получила по результатам бюджетного перераспределения вдвое меньше,

¹ *Begg I., Mayes D.* Cohesion as a precondition for Monetary Union in Europe // *Economic Convergence and Monetary Union in Europe* / Ed. by R. Barel. L., 1992. P. 220–240.

² *Tsoukalis L.* The New European Economy: The Politics and Economics of Integration. Oxford: Oxford University Press, 1993. P. 243–246.

³ Bulletin Quotidien Europe. 2002. No 8359–8362.

хотя уровень ее ВВП был ниже среднего по ЕС). В результате два десятилетия, начиная с 1984 г., Великобритания пользовалась эксклюзивным правом попросту забирать часть своего взноса обратно. Сейчас ситуация иная. Во-первых, Великобритания стала значительно богаче. Во-вторых, кардинально изменилось формирование доходной части общего бюджета: отчисления государств от ВВП превысили 65%, традиционные же таможенные пошлины едва покрывают 15%. Поэтому в 2007 г. государства-члены решили, что возможность вернуть обратно часть взноса в общий бюджет будет доступной и другим государствам-членам, чей нетто-вклад превышает 0,35% ВВП. Возврату подлежат 66% нетто-вклада, но не более 7,5 млрд евро. Новый механизм позволяет несколько снизить бюджетные диспропорции¹.

Как видно, бюджетные торги для ЕС — практика не новая. Она-то и сформировала утилитаристский взгляд на региональную политику и бюджет ЕС как на механизмы перераспределения от богатых государств-членов к бедным.

Заметим также, что страны-доноры не выступают за сокращение объемов структурных фондов. Ведь они тоже получают оттуда деньги (Германия — вкладчик номер один — берет из фондов региональной политики столько же, сколько такие крупные получатели, как Италия, Чехия, Венгрия). Но их не удовлетворяют размеры общего бюджета в целом. В течение последнего десятилетия доноры неоднократно высказывались за снижение потолка собственных ресурсов ЕС. В частности, по окончании саммита в Риме в 2003 г. (на котором произошел срыв подписания Конституции ЕС) Председатель Европейской комиссии Романо Проди получил от главных доноров письмо с просьбой рассмотреть возможность сокращения общего бюджета на 20%. Однако, когда принимался бюджетный план на 2007–2013 гг., конституционный кризис уже был преодолен, и Комиссии удалось сохранить на прежнем уровне потолок собственных ресурсов ЕС, а также процентное соотношение основных расходных статей. Теперь же на этапе выхода из экономического кризиса, с одной стороны, растет недовольство низкой эффективностью вложений в преодоление отсталости ряда территорий, с другой же стороны, всем еще более, чем раньше, нужны средства для повышения конкурентоспособности; так что вопрос о приоритетах и размерах финансовой поддержки из общего бюджета поставлен вновь и со всей остротой.

¹ European Union Public Finance. Fourth edition. L.: Office for Official Publications of the European Communities, 2008. P. 141, 245.

Предельно категоричная в своих выводах и советах группа Сапира рекомендовала ЕС круто развернуть общий бюджет в сторону решения задачи ускорения темпов экономического роста, развития НИОКР, образования, инфраструктуры. Эксперты посчитали приемлемыми для общего бюджета расходы на НИОКР в объеме 0,25% ВВП ЕС (чтобы быстрее достичь искомого 3% уровня расходов на НИОКР), на инфраструктуру — 0,125%, на образование — 0,075%, деятельность фондов региональной политики — 0,35% (Греции, Испании и Португалии — 0,1%, новичкам — 0,2%, поскольку суммарная численность населения в этих странах примерно вдвое выше; Восточной Германии и итальянскому Мезоджорно по 0,05%; остатки — прочим регионам, чей уровень благосостояния не превышает 75% от среднего по ЕС), на сельское хозяйство — 0,2%. Напомним в связи с этим для сравнения, что с начала 2000-х гг. ежегодные расходы общего бюджета на проведение региональной и сельскохозяйственной политики равны, соответственно, 0,5 и 0,6% совокупного ВВП. Правда, в рамках названных сфер общей политики часть средств все больше ассигнуется именно на поощрение инновационной активности.

В период подготовки к расширению 2004–2007 гг. весьма обсуждаемым было предложение о так называемой «ренационализации» региональной политики: средства общего бюджета ЕС по статье «сплочение» должны направляться только в страны догоняющего типа развития; отстающим же регионам благополучных государств-членов помощь должна оказываться из национальных бюджетов. С позиций сторонников межправительственного подхода, которые утверждают, что региональная политика формируется по результатам бюджетных торгов, это предложение представляется еще менее реалистичным, чем предыдущее. Ведь система финансового перераспределения — что карточный домик, выстроенный не спеша и с особой тщательностью — одна неосторожность, и все рухнет. Именно поэтому все 27 стран ЕС без исключения являются получателями структурных фондов. 13 из 15 стран-старожилов, за исключением Люксембурга и Дании, до сих пор имеют по крайней мере один район с «низким» уровнем благосостояния и получают помощь в рамках наиболее финансово обеспечиваемого направления «Конвергенция». Проиграв по одной статье бюджетного перераспределения, участники выигрывают по другой. В целом выигрыш и проигрыш неочевидны, и с этой точки зрения система представляет больше возможностей для консенсуса, нежели, например, предельно математически ясное распределение согласно уровню благосостояния.

Реализация таких смелых идей, как «ренационализация» или переориентация общего бюджета на науку и инновации могла бы вылить-

ся в разбалансировку конструкции. Неудивительно, что доклад группы Сапира был отвергнут Комиссией и не опубликован как официальный источник¹. Группа Кока спустя год сформулировала предложение, оказавшееся приемлемым для ЕК: не радикальная реформа концепции финансовой солидарности, а включение в концепцию актуальных задач.

Проводником нового подхода выступил Европейский инвестиционный банк. В начале 2000-х гг. была принята его стратегия «Инновационная инициатива 2000»², меняющая направленность капиталовложений Банка с традиционной поддержки инфраструктурных проектов в странах Средиземноморья и Центральной и Восточной Европы на новаторские бизнес-проекты с высоким потенциалом роста. Новая стратегия выразилась в цифрах расходов банка следующим образом: если еще в начале десятилетия кредиты отстающим регионам ЕС формировали до половины кредитного портфеля банка, то к концу десятилетия они сократились примерно до четверти.

Старт обсуждения грядущей реформы региональной политики пришелся на начало экономического кризиса. Это не могло не отразиться на тональности дебатов. В повестку дня сразу вошли острые вопросы: смогут ли преуспевающие регионы ЕС, как и прежде, рассчитывать на финансовые ресурсы политики сплочения, какова будет главная миссия этой политики — финансовое перераспределение или же поощрение развития, страны или регионы внутри стран должны быть ее получателями. Для бедных государств-членов кризис создал очередной повод потребовать увеличения размеров общего бюджета, для богатых же, наоборот, стал веским доводом к сокращению подпитки депрессивных районов. Богатые государства-члены высказали нежелание спонсировать отстающих, если взамен не получают очевидных выгод. Они потребовали значительно увеличить расходы на науку и другие сферы, от которых зависит конкурентоспособность европейской экономики. Едини государства-члены были лишь в одном: когда безоговорочно назвали инерционной финансовую деятельность ЕС и не соответствующей приоритетам и амбициозным задачам европейской интеграции.

Для выработки концепции реформы была созвана экспертная группа под руководством Фабрицио Барка, Генерального директора

¹ С основными аргументами критики Доклада Сапира можно ознакомиться в: *Pelkmans J., Casey J.-P.* Can Europe deliver growth? // The Sapir report and beyond. College of Europe. BEEP briefing. January 2004. No 6.

² EIB Information 2-2000 (No 105) (http://www.eib.org/attachments/general/bei_info/bei_info105_en.pdf).

Министерства экономики и финансов Италии. В 2009 г. вышел в свет отчет группы¹. Работа оказалась весьма полезной. Впервые отчетный документ в сфере региональной политики ЕС отошел от привычного анализа динамики конвергенции/дивергенции региональных показателей социально-экономического развития, а сосредоточился на ориентирах сегодняшнего дня: были проанализированы инновационная активность в регионах, возможности применения принципа обусловленности в работе структурных фондов, демографическая и экологическая повестка дня территориального развития, глобальные вызовы. ЕК и министры регионального развития государств-членов оценили новаторство подхода и практически сразу же предложили новую формулировку основной цели политики сплочения: снятие угроз региональному развитию, вызванных глобализацией, дефицитом собственных энергоресурсов, неблагоприятной демографической ситуацией и климатическими изменениями. Результаты последующих дискуссий во многом перекликались с положениями отчета Барка; предложенный в нем акцент на демографии, экологии, инновациях и развитии низкоуглеродной экономики уже ни у кого не вызывал сомнений. Таким образом, группа Барка подвела черту в начатом в 2007 г. обсуждении будущих приоритетов региональной политики ЕС.

До конца 2013 г. институтам ЕС осталось лишь перевести достигнутые политические договоренности в формат нормативно-правовых актов. На практике же реформу предстоит осуществить в период с 2014 по 2020 г. В ходе обсуждений удалось снять опасения относительно снижения финансовых возможностей структурных фондов и дальнейшей переориентации региональной политики на страны-новички. Эти опасения оказались несостоятельными в свете все большего слияния политики сплочения с политикой устойчивого развития². Решено, что региональная политика останется доступной всем без исключения странам и регионам ЕС. Для обеспечения эффективности вложений структурных фондов ЕС в дополнение к новым при-

¹ An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report by F. Barca. April 2009 (http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf).

² Подробнее см.: Cohesion policy 2014–2020. Investing in growth and jobs. L.: Publications Office of the European Union, 2011 (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation2014_leaflet_en.pdf); Cohesion policy and sustainable development. Final synthetic report, October 2011. (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/sustainable_development/sd_final_report.pdf).

оритетам сохранятся в действии упомянутые выше структуры и стратегии, в том числе имиджевые.

Вместе с тем весьма нечеткими представляются перспективы многоуровневого управления региональным развитием. Основу его по-прежнему составляет сообщение ЕК 2003 г. о развитии диалога с ассоциациями местных органов власти по вопросам политики Европейского Союза¹. Следует учесть, что полученные в ходе последней реформы результаты, без сомнения, являются продуктом партнерства трех уровней управления — наднационального, национального и регионального. Созданные под эгидой Комитета регионов площадки «Дни открытых дверей»² и «Форумы»³ стали на этапе обсуждения реформы своего рода структурами лоббирования региональных интересов. В дальнейшем следует рассчитывать на рост активности регионов именно по линии деятельности данных форумов.

¹ Communication from the Commission. Dialogue with associations of regional and local authorities on the formulation of European Union policy // COM (2003) 811 final. Brussels, 19.12.2003

² Committee of the Regions // Open Days (<http://cor.europa.eu/en/news/opendays/Pages/open-days.aspx>).

³ Committee of the Regions // Forums (<http://cor.europa.eu/en/news/forums/Pages/default.aspx>).

Глава 8. Социальная политика ЕС: необходимость объединения усилий

В современном ЕС существует тесная связь между экономической, социальной, финансовой, экологической и другими сферами политики. Их взаимопроникновение и взаимообусловленность усиливают возможности Евросоюза в борьбе с глобальными вызовами. Сегодня самыми злободневными для европейской цивилизации, наряду с исчерпанием энергетических ресурсов, ухудшением экологической ситуации, усилением конкуренции, охватывающей традиционные рынки товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, выступают социальные проблемы, такие как старение населения, изменение социальной структуры общества и трудовых отношений. Возрастание роли человеческого капитала как основного фактора развития, нарастающая волна технологических изменений, резко усиливающая значимость инноваций в социально-экономическом развитии и обесценивающая многие традиционные факторы роста, отражаются на социальной политике государств.

Европейцы могут гордиться своими завоеваниями: уменьшением социального неравенства, обеспечением универсального доступа к образованию и системам здравоохранения. Все это сделало Европейский Союз в целом мировым лидером по критериям экономического и социального развития. Однако глобализация быстро меняет конфигурацию и характеристики мировой экономической системы, а в странах ЕС усиливаются неблагоприятные демографические тенденции, в том числе сокращение рабочей силы, что влечет за собой значительное напряжение бюджета в части расходов на здравоохранение и пенсионное обеспечение. Сегодня в ЕС много социальных проблем, требующих модернизации социальной политики для построения справедливого и конкурентоспособного общества. Среди них — бедность (особенно в старости), высокая безработица молодежи и неквалифицированных работников, гендерные диспропорции, недостаточный уровень обеспечения безопасности и охраны труда. Строительство «социальной Европы» рассматривается в качестве приоритетной долгосрочной цели, проблемы оптимизации модели

социального развития находятся в центре дебатов о дальнейшем развитии ЕС.

До вступления в силу Амстердамского договора в 1999 г. вопросы социальной политики оставались преимущественно в компетенции национальных государств¹. Однако, сознавая геополитические, экономические, технологические, демографические и другие вызовы мирового масштаба наряду с внутренними проблемами, власти ЕС и правительства стран-членов все в большей степени координировали свою работу в социальной сфере. Рост числа стран-членов (с 15 до 27), населения (до полумиллиарда человек) в течение двух с половиной лет (май 2004 — январь 2007 гг.) и беспрецедентное углубление региональных социально-экономических диспропорций настоятельно потребовали внесения изменений в основополагающие договоры ЕС. Так, Лиссабонский договор, вступивший в силу в конце 2009 г., подтвердил принадлежность социальной политики к сфере совместной компетенции ЕС и государств-членов². Были названы первостепенные вопросы социальной политики — это различные аспекты трудовых отношений, оптимизация которых может в большей степени обеспечить справедливость в распределении общественного богатства, создать условия для достойной жизни всех граждан, независимо от профессии, пола, возраста, способности к труду, этнической и религиозной принадлежности. Социальную политику ЕС отличает широкий спектр инструментов, с помощью которых институты Союза осуществляют гармонизацию социальной сферы, содействуют расширению занятости и гарантий социальной защиты граждан.

В условиях углубления экономической и политической интеграции социальная политика нацелена на установление одинаковых на всей территории ЕС критериев социальной защиты, прав человека в трудовой сфере, включая пенсии и пособия по безработице, т.е. создание целостного социального пространства наряду с Единым внутренним рынком и Экономическим и валютным союзом. Социальная проблематика сегодня входит во все аспекты деятельности Союза, настоятельно призывая к перераспределению социальных функций между институтами ЕС и национальными правительствами. В последнее время наблюдается тенденция к усилению роли наднациональных институтов ЕС в осуществлении социальной политики. Это нашло отраже-

¹ См. подробнее: *Каргалова М.В., Егорова Е.Н.* Социальное измерение европейской интеграции. М.: «Аксиом», 2010. С. 72–99.

² Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Art. 151 // Official Journal of the European Union. С 83. 30.03.2010.

ние в значительном расширении их функций по разработке стратегии социального развития, рамочных программ, проведению исследований, содействию развитию социального диалога, выработке рекомендаций правительствам, разработке наднациональных нормативных документов и контролю за их имплементацией в национальные законодательства.

Разработка и осуществление мероприятий социальной политики на уровне ЕС является задачей трех институтов — Совета, Европейского парламента и Комиссии, а также вспомогательных и совещательных органов, оказывающих им аналитическую помощь в подготовке мер в различных областях. Институтам поручена координация совместной работы по регулированию социальной сферы, в том числе гармонизация социальных систем и социальных законодательств государств-членов. Для проведения в жизнь социальной политики и решения конкретных задач используются фонды общего бюджета (Европейский социальный фонд, Европейский фонд регионального развития, Европейский сельскохозяйственный фонд, Финансовый фонд ориентации рыболовства и Фонд сплочения). Совместные инструменты социальной политики работают достаточно эффективно, что позволяет совершенствовать механизм, обеспечивающий процесс построения общеевропейского социального пространства.

В соответствии с новейшими тенденциями развития экономики, ее главный потенциал — это люди, а ведущее место в национальном богатстве отводится человеческому капиталу, который в начале нынешнего века составлял две трети мирового богатства. Это соотношение в последние годы ошутимо меняется в сторону увеличения веса человеческого капитала, на долю которого в европейских странах приходится порядка 80% национального богатства¹. Инвестиции в человеческий капитал, способный разрабатывать новые технологии, превращать их в конкурентоспособный продукт, признаются наиболее выгодными для экономического роста, являясь залогом безопасности и устойчивости развития. Таким образом, в центр социально-экономического развития ЕС ставится человек, приумножение его возможностей, в то время как физический и финансовый потенциалы рассматриваются как орудия претворения в жизнь этих целей.

¹ Материалы заседания «круглого стола» на тему «Образование и развитие человеческого капитала». М.: ГУ-ВШЭ, 2003. С. 37.

Итоги социального развития в 2000–2010 гг.

В силу негативного воздействия мирового финансово-экономического кризиса на экономику Европейского Союза подвести комплексные итоги социального развития региона в первой декаде XXI в. представляется непростой задачей. Кризис уничтожил многие достижения в сфере занятости и конкурентоспособности, способствовал росту безработицы, бедности и неравенства. Ситуация усугубляется различиями в стандартах жизни и национальных системах социальной защиты стран ЕС. Так, например, величина социальных расходов Франции, Швеции и Бельгии составляет около трети ВВП, аналогичный показатель по Латвии, Эстонии, Литве и Румынии — более чем вдвое меньше. Самый высокий показатель социальных выплат на человека характерен для Люксембурга, Нидерландов и Швеции, самый низкий — для Румынии и Болгарии¹.

На пороге XXI в. Евросоюз продекларировал намерение стать самой конкурентоспособной, наукоемкой экономикой в мире, способной к устойчивому экономическому росту на фоне создания большого количества современных качественных рабочих мест и высокой степени социальной сплоченности. Лиссабонская стратегия, принятая в 2000 г., наметила пять ключевых целей: увеличение конкурентоспособности, создание динамичной экономики, основанной на знаниях, повышение занятости, обеспечение социальной сплоченности и улучшение состояния окружающей среды, установив общие для стран ЕС ежегодные цели и приоритеты в социальной и экономической сферах. На фоне высокого (3%) и устойчивого экономического роста предполагалось значительное увеличение занятости (трудоспособного населения в целом — до 70%, женщин — до 60%, лиц 55–64 лет — до 50%)², совершенствование социальной защиты, пенсионной системы и услуг здравоохранения.

Сегодня очевидно, что ЕС не достиг поставленных целей, хотя отдельные страны Союза продемонстрировали хорошие результаты. Во многом это связано с невысокими темпами экономического роста (менее 2% в 2002–2003, 2008, 2010 гг.; –4,3% в 2009 г.)³, от ко-

¹ Говорова Н.В. Социальная политика ЕС // Европейский союз: факты и комментарии. 2009. № 56. С. 10.

² Lisbon Strategy evaluation document (http://ec.europa.eu/archives/growthand-jobs_2009/pdf/). См. подробнее: Wood S., Quaisser W. The New European Union: Confronting the Challenges of Integration. L.: Lynne Rienner Publishers, 2008. P. 34–37.

³ Eurostat, Real GDP growth rate — volume, 02.04.2012 (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsieb020&plugin=1>).

того зависит успех в других областях, а также неблагоприятной демографической и экологической ситуацией, издержками глобализации. Дальнейшее развитие интеграции и присоединение к ЕС большой группы государств Центральной и Восточной Европы привнесли новые проблемы в социальную сферу. Эти проблемы связаны с ростом дифференциации стран по социально-экономическим показателям и, как следствие, миграцией рабочей силы из относительно слаборазвитых регионов в индустриально развитые центры.

В 2005 г. были подведены промежуточные и, увы, неутешительные результаты реализации Лиссабонской стратегии. По параметрам роста ВВП и занятости, вложений в науку и по многим другим параметрам, цели достигнуты не были. В сфере науки их добились только две страны из пятнадцати (Финляндия и Швеция), которые смогли довести отчисления на НИОКР до запланированных 3% (в среднем по ЕС этот показатель составлял менее 2%)¹. Власти ЕС решили разработать новую редакцию Стратегии, сконцентрировав внимание на стимулировании экономического роста, включая усиление поддержки инноваций, на повышении уровня занятости (в том числе в высокотехнологичных отраслях), на увеличении гибкости рынка труда. В обновленной Стратегии существенная роль в достижении социально-экономических целей также отводилась малым и средним предприятиям, которые нуждаются не только в финансовой поддержке (микрофинансирование, развитие венчурного капитала), но и в ограничении многочисленных административных процедур, связанных с созданием и функционированием таких предприятий.

Для решения поставленных задач 2006 г. был объявлен Годом мобильности трудящихся, 2007 г. — Годом равных возможностей и борьбы с дискриминацией в ЕС. В течение 2006 г. по всему ЕС было проведено около 2 тыс. акций, цель которых состояла в информировании трудящихся об их правах и возможностях работать в любой стране Союза, экономических и социальных преимуществах профессиональной мобильности. По мнению Комиссии, мобильность рабочей силы являлась основополагающим фактором достижения Лиссабонских целей роста занятости, конкурентоспособности европейской экономики и повышения качества рабочих мест. Основные мероприятия (порядка тысячи акций и встреч, около 440 кампаний национального

¹ Eurostat, Total R&D expenditure by sectors of performance and type of R&D activity, 06.03.2012 (<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>).

уровня, более 120 опросов и исследований)¹ в рамках Года равных возможностей осуществлялись на национальном уровне, но при поддержке ЕС и помогли повысить осведомленность европейцев относительно своих прав на равное обращение и жизнь без дискриминации. Инициатива концентрировалась на четырех основных элементах европейской антидискриминационной политики: обеспечении качественного образования и трудоустройства молодежи, повышении уровня социальной интеграции пожилых людей, борьбе с дискриминацией иностранцев и мигрантов, повышении роли женщин в обществе.

Комплекс мероприятий, направленных на выполнение обновленных целей дал положительные результаты; 2006 и 2007 гг. оказались относительно благополучными в социально-экономическом отношении. В 2006 г. уровень безработицы значительно снизился, при этом удалось уменьшить даже молодежную безработицу. Наилучшие результаты в ЕС-15 по росту ВВП показали Финляндия, Швеция, Нидерланды и Испания. Для закрепления позитивных тенденций в трудовой сфере Комиссией были определены приоритетные направления на ближайшие годы: создание единого европейского рынка труда, улучшение отношений между социальными партнерами, минимизация безработицы и социального расслоения, повышенное внимание к проблемам занятости молодежи и обеспечение условий для продления профессиональной жизни работников, увеличение расходов на высшее образование, НИОКР и инновации.

Для оптимизации ситуации на рынке труда применялся принцип гибкой защищенности (*flexicurity*), призванный обеспечить европейские компании квалифицированной рабочей силой, примирить интересы работодателей и работников. В его основу была положена модель функционирования рынка труда Дании, которая демонстрирует лучшие по ЕС показатели занятости. В соответствии с принципом защиты работника, а не рабочего места работодатели получили необходимую свободу найма и увольнения сотрудников, а работники — достаточный уровень защиты в период трудоустройства на новое место. Применение принципа предусматривает также повышение квалификации рабочей силы на основе системы непрерывного обучения, внедрение современных программ социальной поддержки, содействие гендерному равенству.

В рамках политики равных возможностей были предусмотрены меры, направленные на повышение конкурентоспособности и мо-

¹ Говорова Н.В. Социальная политика ЕС // Европейский союз: факты и комментарии. 2007. № 47. С. 15–17.

бильности женщин. Они способствовали преодолению сложившихся гендерных различий на рынке труда, выражающихся в закреплении женщин на низкостатусных работах с худшими условиями оплаты труда, дефиците их среди высококвалифицированных специалистов и руководителей даже в традиционно «женских» отраслях. В целом в ЕС растет уровень трудоустройства женщин, да и по закону мужчины и женщины равны в своих правах. Однако правительства отдельных стран не спешат создать у себя условия для соблюдения гендерного равноправия. Комиссия в марте 2006 г. приняла «Гендерную дорожную карту», включающую ряд новых инструментов по созданию равных условий в экономической сфере, лучшего баланса между работой и семейной жизнью, обеспечению равного доступа мужчин и женщин к участию в принятии решений¹, борьбе со стереотипами в обществе.

В обстановке растущей конкуренции и ухудшения мировой экономической конъюнктуры, обусловленных последствиями финансового кризиса, а также на фоне демографических вызовов современная Европа не может позволить себе игнорировать трудовой потенциал женщин и других уязвимых категорий трудящихся. Конкурентоспособность в XXI в. зиждется не столько на преимуществах макроэкономической политики, сколько на сравнительных качествах рабочей силы, и понятие «конкурентоспособность страны» становится идентично понятию «конкурентоспособность рабочей силы». Это, в свою очередь, означает необходимость решения целого комплекса задач, связанных с развитием эффективных трудовых отношений, уделения особого внимания вопросам занятости населения и тесно связанным с ними вопросам охраны труда и здоровья, повышения уровня знаний, равенства возможностей. В своде «золотых правил» конкурентоспособности большая роль отводится инвестициям в образование и непрерывное повышение квалификации рабочей силы, взаимообусловленности заработной платы и производительности труда, сокращению всех видов неравенства. По результатам 2011 г. самой конкурентоспособной страной ЕС стала Швеция — третье место в мировом рейтинге (142 страны) по версии Всемирного экономического форума. В первую десятку рейтинга вошли также Финляндия, Германия, Нидерланды, Дания, Великобритания². В двадцатке рейтинга конку-

¹ В среднем по ЕС четверть женщин являются депутатами национальных парламентов. Больше всего женщин в парламентах Швеции и Финляндии, меньше всего — Мальты, Венгрии и Румынии.

² The Global Competitiveness Report 2011–2012. World Economic Forum — Geneva Switzerland 2011 (<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-2011-2012/>).

рентоспособности Международного института развития менеджмента (59 стран) оказались Швеция, Люксембург, Нидерланды, Дания, Австрия, Германия, Финляндия и Великобритания¹.

Европейский опыт решения социальных проблем в период экономического кризиса

В Европе существует несколько различных экономических и социальных моделей, характеризующихся разными уровнями открытости, налогообложения, социальной защиты, безопасности и охраны труда. Все они используют правительственное вмешательство, чтобы уменьшить бедность и социальную изоляцию, достичь более справедливого распределения дохода, обеспечить равенство возможностей через достойную оплату труда и пенсию, равноправный доступ к системам образования и здравоохранения. Благодаря силе Европейской социальной модели и единству Европейского Союза в борьбе с социальными издержками кризиса удалось смягчить его наихудшие для населения последствия. Несмотря на то, что рынки труда стран ЕС серьезно пострадали из-за кризиса, сокращение занятости не было таким значительным, как сокращение деловой активности. При этом наиболее уязвимыми оказались мигранты, неквалифицированные работники, а также люди преклонного возраста и молодежь, традиционно высокий уровень безработицы среди которых рос вдвое быстрее. В кризисное время для достижения оптимального баланса спроса и предложения на общеевропейском рынке труда власти ЕС и национальные правительства стараются поддержать и создать как можно больше рабочих мест (путем корректировки рабочего графика и уменьшения количества рабочих часов), повышать эффективность работы национальных служб занятости, оказывать помощь безработным в создании собственного бизнеса, способствовать мобильности трудящихся. В результате мобильность и гибкость выступают сегодня ключевыми параметрами европейского рынка труда, способствующими росту конкурентоспособности рабочей силы Евросоюза.

Как же боролась единая Европа с кризисом и чего удалось достичь для сохранения человеческого капитала и обеспечения будущей способности к устойчивому экономическому росту?

¹ The IMD World Competitiveness Yearbook 2011. The IMD World Competitiveness Scoreboard 2011. Institute of Management Development — Lausanne, Switzerland 2011 (<http://www.imd.org/research/publications/wcy/upload/scoreboard.pdf>).

Уже в конце 2008 г. Комиссия представила исчерпывающий план, направленный на быстрый выход ЕС из сложной экономической ситуации. Для сохранения действующих и создания новых рабочих мест было предложено упростить критерии получения помощи из Европейского социального фонда (ЕСФ)¹ — основного финансового инструмента по инвестициям в человеческий капитал в ЕС — для перепрограммирования затрат и осуществления авансовых выплат странам с начала 2009 г. Средства, выделенные работникам, пострадавшим от экономического кризиса, пошли на поддержку программ краткосрочной занятости, обучение и повышение квалификации, содействие мобильности, а также улучшение доступа к трудоустройству. Для оздоровления экономики также было осуществлено «разумное инвестирование» по трем основным направлениям: в образование, в повышение квалификации или переквалификацию, в инфраструктуру и рациональное использование электроэнергии, в экологически чистый транспорт.

В кризисный период получили новую жизнь некоторые инструменты, ранее применяющиеся для того, чтобы нивелировать издержки глобализации и лучше использовать ее возможности. В конце 2006 г. по инициативе Комиссии был создан специальный Фонд адаптации к глобализационным вызовам. Фонд учреждался для помощи потерявшим работу в результате глобализации, в связи со структурными изменениями в мировой торговле и их негативным влиянием на экономику региона или отрасли, т.е. из-за переноса компаниями производства из стран ЕС в другие регионы мира. Задача Фонда — финансировать программы поиска работы, информировать трудящихся о карьерных возможностях, организовывать тренинги для получения новой специальности, повышения уровня профессиональной мобильности, оплачивать переезд граждан ЕС в поисках работы в другой город и открытие ими собственного бизнеса. В декабре 2008 г. Комиссия приняла решение превратить Фонд в максимально эффективный инструмент преодоления кризиса. Во-первых, было решено продлить срок действия поддержки Фонда до двух лет с тем, чтобы обеспечить достаточное время для повторной интеграции работников в рынок труда; во-вторых, договорились упростить условия оказания поддержки, в частности, это касается минимального числа сокращенных

¹ Ключевые приоритеты деятельности ЕСФ: финансирование мероприятий по обеспечению развития профессионального образования, включая программы по трудоустройству и повышению квалификации молодежи, увеличению занятости, мобильности рабочей силы, модернизации отраслей, переживающих трудности.

работников на предприятиях, подающих заявления на получение финансовой помощи (снижено с 1 тыс. до 500 чел.). В 2007–2010 гг. Фонд оказал помощь в поисках работы и переобучении почти 70 тыс. работников, выплатив странам-членам порядка 400 млн евро; 80% средств было переведено в течение 2009–2010 гг., что продемонстрировало его вклад в борьбу с социальными издержками кризиса¹.

В начале 2009 г. Комиссия разработала рекомендации по оживлению экономики и утвердила по каждому из государств ЕС свод мер с целью обеспечить стабильный экономический рост и создание новых рабочих мест. Страны, основываясь на предложениях Комиссии, согласовали сферы, которым необходимо уделить приоритетное внимание для укрепления экономики в среднесрочной перспективе. Для минимизации социальных последствий кризиса все государства ЕС осуществляли конструктивную политику на рынке труда, нацеленную, прежде всего, на помощь тем, кто потерял работу, для скорейшего их возвращения в ряды рабочей силы. На микроэкономическом уровне принимались меры, ориентированные на оказание помощи малым и средним предприятиям, в том числе по увеличению доступа к финансированию.

Микрофинансирование для тех, кто хочет начать собственный бизнес, но не может сделать этого из-за ограниченного доступа к кредитным ресурсам, — еще один инструмент, способствующий оптимизации рынка труда в тяжелые времена. Характерной особенностью этой практики является отсутствие жестких требований к получателю, а одним из главных социально-экономических преимуществ оказывается возможность открыть собственное дело, стать активным участником рынка труда, повысить не только свой доход, но и благосостояние наемных работников. Микрокредит в ЕС означает заем в размере до 25 тыс. евро. Он предназначен для предприятий численностью до десяти человек, а также для безработных, не имеющих доступа к традиционным банковским услугам. Сегодня 99% стартующих компаний в ЕС — это микрокомпании и малые предприятия, и треть из них основана безработными. Таким образом, микрокредит становится доступным для большей части европейского бизнеса².

В условиях кризиса в странах Евросоюза стали проводиться акции, популяризирующие малое и среднее предпринимательство. По мне-

¹ European Globalisation Adjustment Fund (EGF). Statistical Portrait of the EGF 2007–2010 (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=en>).

² EUROPE — Press releases. 100 million EU micro-finance facility to help unemployed start small businesses, 02.07.2009 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1070>).

нию Комиссии, европейским предпринимателям необходима поддержка для сохранения существующих и создания новых рабочих мест. В мае 2009 г. стартовала Неделя малого и среднего бизнеса, целью ее проведения было внедрение Акта о малом бизнесе (SBA) — первой комплексной программы ЕС и стран-членов в этой области. Ряд мероприятий в рамках Недели был направлен на предоставление предпринимателям информации, консультаций и поддержки по вопросам уменьшения административного бремени, финансирования для обучения, осуществления НИОКР и т.д. В целях поощрения начинающих предпринимателей в 2009 г. была открыта общеевропейская программа «Erasmus» для молодых предпринимателей, которая дает возможность набраться практического опыта начинающим бизнесменам, планирующим завести свое дело. Ее инициатором стала Комиссия, частично взявшая на себя расходы 900 практикантов, которые в ходе пилотной фазы программы проходили обучение в 2009–2010 гг.

Хорошим подспорьем стали и ежегодные акции под патронажем Комиссии «Европейские дни трудоустройства», обеспечивающие прямые контакты работников и работодателей и пропагандирующие преимущества трудовой мобильности. Кроме того, Комиссия обеспечивает работу общеевропейского портала EURES (включая создание нового сервера по поиску вакансий), объединяющего более пяти тыс. служб занятости, на котором работодатели и потенциальные наемные работники имеют доступ к информации из 31 европейской страны. Ежедневно портал предлагает 700 тыс. вакансий, к его помощи прибегают около 2,8 млн человек в месяц¹.

В условиях кризиса правительства многих стран Евросоюза вынуждены резко сокращать социальные расходы. Сегодня на грани бедности находятся 115 млн человек (23% населения ЕС), немало в ЕС и работающих бедных (8% занятых), особенно с низким уровнем квалификации и временно занятых². В регионе практически каждый третий подвержен риску бедности, а каждый десятый страдает от крайней степени бедности. В рамках реализации национальных программ борьбы с бедностью проводятся масштабные мероприятия по созданию рабочих мест в сфере малого и среднего бизнеса, профессиональной переподготовке безработных, осуществлению пре-

¹ EUROPE — Press releases. 12,000 attend European Job Days in the Commission headquarters, 05.10.2009 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1408>).

² EUROPE — Press releases. First annual review of Employment and Social Developments in Europe, 15.12.2011 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/916>).

вентивных мер, направленных на предотвращение безработицы, особенно в отношении групп наибольшего риска (персонала предприятий-банкротов, неквалифицированных работников, женщин, имеющих несовершеннолетних детей). Еще до кризиса Комиссия призвала все страны ЕС решать проблему бедности на общеевропейском уровне и предложила комплексный подход к ее реализации: расширение занятости на основе создания новых рабочих мест наряду с адекватным денежным пособием и качественным социальным обеспечением.

Объявив 2010 г. Годом борьбы с бедностью и социальным исключением, Комиссия предприняла еще одну попытку найти действенные инструменты социальной защиты. Ее инициатива была призвана объединить усилия граждан, чиновников и социальных партнеров в борьбе с нищетой и социальной изоляцией во имя обеспечения одинаковых возможностей в сфере образования и здравоохранения, достижения равенства шансов на рынке труда.

17 июня 2010 г. в Брюсселе главы государств и правительств 27 стран Евросоюза одобрили стратегию «Европа 2020» — программу по преодолению издержек глобального финансово-экономического кризиса, стимулированию роста и занятости. Пришедшая на смену Лиссабонской стратегии, которую так и не удалось реализовать, новая инициатива определила основные движущие силы социально ориентированного роста: содействие развитию знаний, инноваций, образования и цифрового общества, эффективное использование ресурсов и повышение конкурентоспособности, повышение уровня занятости граждан. Документ определяет в качестве приоритета науку и исследование, в которые предполагается ежегодно инвестировать не менее 3% ВВП. В сфере занятости планируется произвести радикальные изменения, имеющие отношение как к количественным, так и к качественным ее показателям. Речь идет о 75% занятости трудоспособного населения, уровень образования которого должен неуклонно расти (предполагается, что не менее 40% молодых людей будут иметь высшее образование, а число бросивших школу снизится до 10%)¹. По мнению Комиссии, страны — члены ЕС должны в большей степени координировать свою работу по указанным направлениям.

¹ European Commission: Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM (2010)2020 final. Brussels, 03.03.2010.

Задачи социальной политики ЕС на современном этапе

Правовой основой современной социальной политики ЕС являются положения соответствующих разделов и глав Лиссабонского договора, устанавливающих методы, с помощью которых институты Союза могут оказывать воздействие на общественные отношения и процессы в социально-трудовой сфере. В Договоре определены основные цели социальной политики: «повышение занятости, улучшение условий жизни и труда, обеспечивающее их выравнивание при одновременном прогрессе, адекватную социальную защиту, социальный диалог, развитие человеческих ресурсов, позволяющее добиться высокого и стабильного уровня занятости, борьбу с маргинализацией»¹. Власти ЕС поддерживают и дополняют действия национальных правительств в области охраны труда и здоровья, консультирования работников, интеграции безработных, гендерного равенства на рынке труда, трудового законодательства, базового и профессионального обучения, социального обеспечения, переговоров между предпринимателями и трудящимися, осуществляют координацию усилий стран в вопросах занятости.

Для достижения поставленных в Договоре целей властям ЕС предстоит решить серьезные задачи по рациональному реформированию европейского рынка труда, усилению социального единства, укреплению трудового законодательства, адекватному инвестированию в образование и непрерывное профессиональное обучение, содействию мобильности трудящихся. В настоящее время большое внимание уделяется задачам поддержки мобильности работников по трем основным направлениям: географическая мобильность, профессиональная мобильность и возврат безработных на рынок труда. Европейское бюро подбора персонала (EPSO) в соответствии со стратегией, направленной на привлечение профессиональных кандидатов со всей Европы, осуществляет шаги по обновлению методов подбора работников, введя более удобную для пользователей структуру своего веб-сайта. Объявления учреждений ЕС о вакансиях публикуются на 23 официальных языках Евросоюза. Перспективные кандидаты могут пройти интерактивное тестирование. Более четко сформулированные вопросы анкеты и онлайн-помощь по ее заполнению позволяют значительно

¹ Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Art153 // Official Journal of the European Union. C 83. 30.03.2010.

но упростить процесс найма и сократить период времени от предоставления первоначальной заявки кандидата до его принятия на работу. В дальнейших планах Бюро — повышение качества услуг, маркетинг и реклама вакансий для конкретных целевых групп.

На европейском рынке труда спрос часто не соответствует предложению, особенно в высокотехнологичных секторах экономики; нехватка высококвалифицированных рабочих очень скоро, в период посткризисного подъема, будет ощущаться в таких областях, как информационно-коммуникационные технологии и здравоохранение. Среди основных причин наблюдаемой диспропорции — несоответствие образовательной политики потребностям современного рынка труда (еще до кризиса изменение структуры экономики в ЕС привело к потере рабочих мест на производстве и созданию рабочих мест в сельском хозяйстве и сфере услуг). Другой серьезнейший вызов — высокие показатели безработицы среди молодежи (в два раза превышающие общеевропейские) и большая доля застойной безработицы. Молодые люди — одна из важнейших целевых групп политики на европейском рынке труда, наиболее уязвимая в период кризиса. Сейчас уровень молодежной безработицы в регионе составляет 22,3%, это более 5,6 млн граждан ЕС-27, растет число молодых людей вне занятости, образования или обучения¹. Это не только низкоквалифицированная молодежь, которая слишком рано закончила учебу, среди них и выпускники высших учебных заведений, которые не могут устроиться на первую работу. Поиск работы для многих молодых людей часто затруднен из-за низкого уровня образования и отсутствия необходимого опыта. Поскольку половина сегодняшних рабочих мест требует квалификации высокого уровня, которой не обладают молодые, во многих странах третья часть молодых людей остается без работы спустя год после того, как заканчивает обучение. Комиссия разработала такие программы по сокращению безработицы среди молодежи, как «Молодежь в движении» и «Новые навыки и рабочие места», призывая национальные правительства внедрить «гарантии для молодежи», обеспечивающие получение работы всеми выпускниками в течение полугода после окончания учебного заведения или предоставить возможности переобучения в соответствии с текущими потребностями рынка труда. Основные усилия ЕС по трудоустройству молодежи связаны в первую очередь с использованием опыта наиболее успеш-

¹ EUROPE — Press releases. Employment and Social Situation Quarterly Review: December 2011 — EU employment down and rising social concerns across Europe, 10.01.2012 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/3>).

ных в этом отношении стран (Германии, Дании, Нидерландов, Великобритании) и опираются на европейские финансовые инструменты. В декабре 2011 г. Европейская комиссия обнародовала новую программу по борьбе с молодежной безработицей, на которую предполагает потратить порядка 30 млрд евро из Европейского социального фонда, что позволит создать в странах Союза 370 тыс. новых рабочих мест, обеспечить работой или дополнительным обучением выпускников школ в течение четырех месяцев после ее окончания¹.

В октябре 2011 г. Еврокомиссией был обнародован проект расходов ЕСФ на период 2014–2020 гг.; его бюджет на этот период составит 84 млрд евро (на 10 млрд больше, чем в предыдущий семилетний период) и предположительно будет израсходован на основе перераспределения между различными европейскими регионами. Наименее развитые (преимущественно в странах — новых членах ЕС, а также в отдельных районах Греции, Португалии, Испании и южной Италии) получают 40,7 млрд евро, так называемые «транзитивные» регионы могут рассчитывать на 15,6, а наиболее развитые — на 27,6 млрд евро. Отметим, что издержки общества от молодежной безработицы составляют порядка 2 млрд евро в неделю, или 1% от ВВП Евросоюза².

В соответствии со Стратегией «Европа 2020» Комиссия призывает инвестировать в повышение квалификации и мобильности не только молодежного сегмента рабочей силы, но и активно вовлекать в трудовую деятельность представителей старшего поколения. Многие государства ЕС уже приступили к пересмотру возрастных показателей пенсионной системы³. По расчетам специалистов Комиссии, за полвека продолжительность жизни европейцев увеличилась в среднем на пять лет и составляет 82 года для женщин и 76 лет для мужчин; к 2060 г. она вырастет до 89 и 84 лет соответственно, около трети населения будет относиться к категории 65 лет и старше. При этом сегодня средний возраст выхода на пенсию по ЕС-27 составляет 61,4 года и только половина жителей старше шестидесяти лет продолжает работать; чтобы доходы пенсионеров оставались на нынешнем уровне, пенсионный возраст должен вырасти до 70 лет. Также важна гармонизация национальных правил при начислении пенсий, чтобы жители

¹ EUROPE — Press releases. EU calls for immediate action to drive down youth unemployment, 20.12.2011 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1568>).

² EUROPE — Press releases. Q&A on the legislative package of EU regional, employment and social policy for 2014-2020, 06.10.2011 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/663>).

³ Во Франции к 2018 г. пенсионный возраст вырастет до 62, в Великобритании к 2020 г. — до 68, в Германии к 2029 г. — до 67 лет.

ЕС не теряли свои пособия, стаж и накопленный пенсионный капитал при перемещении из страны в страну¹.

Благодаря современной европейской пенсионной системе удалось сократить уровень бедности среди людей пожилого возраста. Пенсионные фонды в основном применяют долгосрочный подход к формированию инвестиционного портфеля и не имеют значительных инвестиций в проблемные активы. Однако в ближайшее время европейская пенсионная система может рухнуть под тяжестью старения населения, падения уровня рождаемости и нестабильности мирового экономического развития. В связи с этим Комиссия считает неизбежным дальнейшее постепенное повышение пенсионного возраста, осознавая, что в условиях позднего выхода на пенсию трудящимся нужны дополнительные гарантии в виде специально подготовленных для пожилых людей рабочих мест, а также возможности переобучения с учетом состояния здоровья.

Комиссия пытается убедить власти стран-членов в необходимости «привязать» пенсионный возраст к продолжительности жизни и стремится оказывать помощь в развитии пенсионных систем и достижении общей цели — адекватного и стабильного пенсионного обеспечения. Для популяризации этой идеи Комиссия объявила 2012 г. Европейским годом активного старения и солидарности поколений, приурочив к нему запуск целого ряда общественных и законодательных инициатив².

Для преодоления негативных тенденций на рынке труда ЕС уже в ближайшем будущем понадобится значительное и устойчивое повышение инвестирования в охрану здоровья населения. Улучшение условий и охрана труда являются ключевыми факторами его производительности и качества. В соответствии с законодательством ЕС все работодатели обязаны проводить мероприятия по улучшению условий и охраны труда, проводить мониторинг и анализ несчастных слу-

¹ EUROPE — Press releases. Mr. Laszlo ANDOR EU Commissioner responsible for Employment, Social Affairs and Inclusion Progress on pension reform ALDE Public Seminar: Brussels, 10 February 2011 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/90&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>).

² См., например: European Commission: GREEN PAPER. Towards adequate, sustainable and safe European pension systems, COM(2010)365 final. Brussels, 07.07.2010; European Commission: WHITE PAPER. An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions, COM(2012) 55 final. Brussels, 16.02.2012; EUROPE — Press releases. László Andor Commissioner for Employment, Social Affairs and Inclusion «How to improve European pensions systems — and the role of the European Commission». Conference on Green Paper on Pensions Brussels, 29 October 2010 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/611&type=HTML>).

чаев на рабочем месте, принимать меры по минимизации рисков. По мнению Комиссии, сегодня далеко не во всех странах и отраслях европейской экономики удастся добиться одинаковых успехов в этой области. В связи со стремительными темпами развития производства, появлением новых товаров и услуг отмечается также возникновение дополнительных рисков и болезней. Каждый год имеют место около четырех миллионов производственных травм, которые влекут за собой огромные материальные затраты для европейской экономики.

Еврокомиссия в 2007 г. приняла пятилетнюю стратегию по обеспечению здоровья и безопасности граждан Евросоюза на рабочем месте. Ее цель — значительное сокращение количества производственных травм, несчастных случаев с фатальным исходом и инцидентов, приводящих к потере рабочего времени. Для реализации этих задач необходимы совместные усилия на национальных уровнях и на уровне ЕС в ряде областей: образовании, здравоохранении, инновационных исследованиях. Профилактика и оценка потенциальных рисков посредством форсирования исследований, обмена знаниями и опытом позволяют сохранить жизнь и здоровье работников. Кроме физических нагрузок работники часто переживают психологический стресс во время выполнения своих профессиональных обязанностей. В последнее десятилетие это негативное явление имеет тенденцию к усилению, и с ним, по наблюдениям Комиссии, связано более половины потерянных рабочих дней. Основные факторы стресса — этнические конфликты, психологические проблемы, обусловленные скоростью и сроками выполнения заданий. Во Франции цена экономических потерь от стресса составляет до 3 млрд евро в год, в Великобритании теряется до 10 млн рабочих дней из-за депрессии, связанной с работой. Прямые потери в целом по ЕС оцениваются в 4% ВВП¹. Большинство несчастных случаев и болезней можно предотвратить, дав оценку степени рисков на производстве и приняв заблаговременные меры по их предупреждению. Именно с этой целью в ЕС проводятся информационные кампании за здоровые рабочие места, инициированные Европейским агентством по безопасности и гигиене труда².

¹ EUROPE — Press releases. Health and safety at work: workers' and employers' agreement is helping to deal with stress at work, 24.02.2011 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/223&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>).

² Общеввропейская кампания под названием «Здоровые рабочие места. Хорошо для вас. Хорошо для бизнеса» направлена на уменьшение степени риска в строительстве, сельском хозяйстве, а также на малых и средних предприятиях.

Значительным достижением властей ЕС можно считать создание единого рынка труда¹, т.е. обеспечение свободного передвижения работников наряду с капиталами, товарами и услугами. Оно предполагает отмену любой дискриминации по признаку национального гражданства в вопросах трудоустройства, заработной платы и других аспектах трудовой деятельности. 1 мая 2011 г. произошло открытие рынков труда ФРГ и Австрии для граждан стран, которые вступили в Европейский Союз в 2004 г. — Чехии, Словакии, Словении, Венгрии, Польши, Эстонии, Латвии и Литвы. 1 января 2012 г. началась заключительная фаза переходных мер по свободному движению работников из Болгарии и Румынии. Девять стран ЕС (Австрия, Бельгия, Франция, Германия, Ирландия, Люксембург, Мальта, Нидерланды и Великобритания) постановили не снимать ограничения доступа на свой рынок труда граждан этих стран, аргументируя решение серьезными угрозами национальной занятости. Свободное перемещение лиц, безусловно, оказывает позитивное воздействие на общеевропейский рынок труда. Однако есть и негативные аспекты — отток высококвалифицированных специалистов из Восточной Европы и цыганское нашествие из Словакии, Венгрии и Румынии на север континента. Комиссия вполне осознает важность проблемы, однако очевидно, что ее не решить окончательно без улучшения социально-экономического положения населения этих стран и существенного сглаживания уровней жизни на территории ЕС, что вряд ли достижимо даже в среднесрочной перспективе. С целью улучшить положение цыган, адекватно включив их в интеграционный процесс, Комиссия предполагает мобилизовать возможности Структурных Фондов ЕС, принимать во внимание этнические проблемы во всех областях политики на национальном и общеевропейском уровнях.

Следующее направление — оценка влияния изменения климата на занятость. Сколько рабочих мест будет потеряно и создано вследствие его изменения? Каким образом должны измениться навыки и квалификации? Эти и другие вопросы ставятся в рамках европейской политики оптимизации рынка труда. Так называемые «зеленые рабочие места» будут появляться во все большем количестве, а это означает, что работникам придется получать «зеленые» навыки, для того чтобы выполнять свою работу. Так, недавние исследования, проведенные Комиссией, показали, что благодаря росту возобновляемой энергии в

¹ Для работников Болгарии и Румынии общеевропейский рынок труда полностью открывается 31 декабря 2013 г.

общем потреблении в 2020 г. будет создано 41 тыс. новых рабочих мест¹.

* * *

С началом нынешнего столетия большинству стран ЕС удалось снизить безработицу и увеличить занятость. Но кризис помешал этим тенденциям укрепиться, дисбалансы европейской экономики велики, как и десять лет назад, восстановление продолжает оставаться неравномерным и неустойчивым. Европейский рынок труда стал более сегментированным, региональное неравенство имеет тенденцию к усилению. Пожалуй, только Франция и Германия успешно преодолевают последствия кризиса, Греция же, Португалия, Ирландия и Испания, вынужденные решать свои долговые и бюджетные проблемы за счет повышения налогов и сокращения расходов, не могут оживить внутренний спрос, чтобы выйти из рецессии. В период кризиса усилилась тенденция к поляризации рынка труда, в основном из-за изменения структуры экономики, сокращения рабочих мест, особенно в производстве и строительстве. Это способствовало росту неравенства по доходам. Еврокомиссия предлагает стратегические решения, такие как объединение мер по активизации рынка труда, введению справедливого налогообложения доходов и богатства, а также более эффективные социальные инвестиции. Задача оптимального решения самых насущных проблем европейцев настоятельно диктует необходимость проведения скоординированной политики в социальной сфере, взаимосвязанной со всеми направлениями деятельности ЕС.

В нынешнем десятилетии в повестку дня при осуществлении социальной политики Евросоюза войдут традиционные вопросы расширения компетенции органов ЕС в социальной сфере и увеличения числа социальных институтов коммунитарного уровня, социально-экономического выравнивания стран — членов ЕС и сближения национальных систем социальной защиты. Пока осуществлению идеи гармонизации условий жизни и труда препятствуют не только большой разрыв между социальными стандартами богатых и бедных государств-членов, несоответствие квалификации рабочим местам, проблемы, обусловленные долговременной и молодежной безработицей,

¹ EUROPE — Press releases. EU examines impact of climate change on jobs, 22.06.2009 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/977&format=HTML&gclid=1&language=EN&guiLanguage=en>).

но и различие в методах проведения социальной политики и нежелание некоторых стран делегировать полномочия в этой сфере.

Преодолению негативных тенденций в трудовой сфере может способствовать качественная активная политика на рынке труда, нацеленная на переобучение безработных, улучшение их навыков, учет потребностей различных групп населения. В современном мире социальная справедливость и экономическая эффективность могут работать на единый результат, а лучшим способом достижения социальной сплоченности в обществе является обеспечение полной занятости. Результативно функционирующий рынок труда предоставляет большинству трудоспособного населения работу и доход, позволяя государству сосредоточиться на поддержке социально уязвимых категорий граждан и обеспечивать большее социальное равенство. Высокий уровень занятости гарантирует не только устойчивость индивидуальных доходов, но и рост совокупных доходов общества, создает возможности для производства максимального количества коллективных благ.

Таким образом, на фоне кризисных явлений в экономике и социальной сфере Евросоюзу необходимо объединить усилия для разработки новой социальной модели, формирования общеевропейского социального законодательства и права, оптимизации условий труда и занятости, защиты прав работников, условий найма и т.п. Поставленные в рамках Стратегии «Европа 2020» социально-экономические задачи можно решить, только вкладывая капитал в исследования и инновации, стимулируя деловой потенциал, особенно малого и среднего бизнеса, соблюдая баланс гибкости и безопасности на рынке труда, повышая наукоемкость экономики, а также социальные и экологические стандарты. Все это позволит улучшить качество жизни населения и сохранить отличительные общеевропейские и национальные ценности в обществе.

Глава 9. Становление энергетической политики ЕС

Европейская интеграция началась с энергетики, с учреждения ЕОУС и Евратома. Однако, как ни парадоксально, энергетическая политика ЕС начала формироваться лишь в конце 1990-х гг., а формальные полномочия в сфере энергетики ЕС получил лишь с вступлением в силу Лиссабонского договора. На сегодняшний день основным компонентом энергетической политики ЕС является процесс либерализации рынков электроэнергии и газа. Весьма интенсивно, хотя и не всегда успешно, развиваются такие направления, как стимулирование энергосбережения и альтернативной энергетики. Все большее внимание уделяется развитию интегрированной инфраструктуры, которая должна, с одной стороны, способствовать укреплению энергетической безопасности, и с другой, содействовать объединению национальных энергетических рынков. С середины 2000-х гг. идет интенсивная политическая дискуссия о необходимости «говорить единым голосом» во внешней энергетической политике и определенное усиление активности ЕС в этой сфере. Все эти направления деятельности ЕС призваны тем или иным способом содействовать обеспечению энергетической безопасности ЕС, что на сегодняшний день является сверхзадачей всей энергетической политики ЕС.

Либерализации энергетических рынков

Впервые Еврокомиссия обнародовала концепцию масштабных реформ рынков электроэнергии и газа еще в 1988 г. Обосновывая необходимость этих реформ, Еврокомиссия отмечала, что «более интегрированный европейский энергетический рынок будет способствовать снижению себестоимости энергии... а также окажет положительный эффект на структуру энергетической отрасли Сообщества... способствуя улучшению структуры издержек и рационализации производства, передачи и распределения энергии»¹. Главной

¹ European Commission. Commission Working Document. The Internal Energy Market. COM(88) 238 final. Brussels, 2 May 1988. P. 5.

целью реформы была либерализация и объединение рынков, т.е. создание единого либерализованного рынка электроэнергии и газа (ЕЛРЭГ) с высоким уровнем конкуренции. Однако практические мероприятия на этом направлении начались лишь десятилетие спустя, с принятием первой электрической директивы (1996) и первой газовой директивы (1998).

Таким образом, к 2000 г. это направление энергетической политики ЕС находилось, если можно так выразиться, в экспериментальной стадии. Лишь убедившись, что новая система регулирования рынков электроэнергии и газа способна функционировать на практике и что энергетики, крупные потребители и государственные регулирующие органы адаптировались к новым правилам, а ряд стран-членов, ранее чрезвычайно скептически относившихся к идеям либерализации, смягчили свою позицию, ЕС перешел к следующим шагам. В 2003 г. был принят Второй энергопакет (электрическая директива № 2003/54 и газовая директива № 2003/55), развивающий и детализирующий основные положения реформы. В сентябре 2009 г., после почти трехлетней дискуссии, был принят Третий пакет мер по реформе ЕЛРЭГ, положения которого должны были быть имплементированы в национальное законодательство к марту 2011 г.¹

В рамках ЕЛРЭГ² новая, конкурентная среда на рынке должна основываться на следующих принципах.

1. Разрушение монопольной структуры рынков за счет разделения функций вертикально интегрированных компаний (ВИК): добычи/генерации, транспортировки и распределения. Постепенно ЕС повышает требования к качеству разделения функций. По мнению Комиссии, юридическое разделение не в состоянии обеспечить равные условия для независимых производителей, сдерживает развитие конкуренции на рынках газа и электроэнергии и тем самым препятствует достижению главной цели реформы — снижению цен на энергоносители для конечного потребителя. Однако сформулированное в Третьем пакете предложение ввести обязательное разделение собственности встретило жесткое сопротивление со стороны ряда стран ЕС (Германия, Франция, Австрия, Болгария, Латвия, Люксембург, Словакия и

¹ Ни одна из 27 стран ЕС не успела к указанному сроку имплементировать в национальное законодательство положения Третьего пакета о разделении функций. В свете этого Комиссия, ранее угрожавшая применением санкций, объявила, что предоставляет отсрочку до осени 2011 г. См.: Bulletin Quotidien Europe. No 10328. 04.03.2011.

² Самая подробная работа об особенностях функционирования ЕЛРЭГ — *Christopher J. and all. The Internal Energy Market. The Third liberalisation Package. 3rd ed. Leuven: Claeys & Casteels, 2010.*

Кипр). С другой стороны, в ЕС сформировалась группа сторонников разделения собственности (Великобритания, Бельгия, Дания, Португалия, Румыния и Швеция)¹.

Итоговый текст Третьего пакета представляет собой очередной компромисс. Государства-члены вправе выбрать любой из трех вариантов разделения:

- полное разделение собственности;
- один из двух вариантов юридического разделения — независимый транспортный оператор (НТО) или
- независимый системный оператор (НСО). В двух последних случаях для обеспечения независимого управления сетями предусмотрен ряд довольно жестких требований.

2. Поэтапное предоставление потребителям права свободно выбирать поставщиков энергоресурсов, включая возможность приобретать энергоресурсы у производителей из другого государства — члена ЕС. Согласно директивам 2003 г., все коммерческие потребители получили такое право 1 июля 2004 г., а домохозяйства — 1 июля 2007 г. (отметим, что в некоторых странах ЕС рынки были полностью либерализованы гораздо раньше).

3. Введение обязательного доступа третьих лиц (ДТЛ) к сетям, что необходимо для реализации права потребителя на выбор поставщика. ДТЛ подразумевает обязанность оператора сети транспортировать не принадлежащий ему энергоресурс от продавца к покупателю, получая за свои услуги лишь плату за транспортировку. При этом транспортные тарифы в большей или меньшей степени регулируются государственными органами.

4. Создание независимых национальных регулирующих органов. В рамках Третьего пакета существенно изменен статус национальных регуляторов: расширены их полномочия и предусмотрены дополнительные гарантии их независимости как от бизнеса, так и от национальных правительств.

5. Еще с 1990-х гг. Комиссия стремилась получить полномочия по текущему регулированию рынков электроэнергии и газа, однако эти инициативы последовательно отвергались рядом стран-членов, озабоченных сохранением контроля над функционированием отрасли. Лишь на основе Третьего пакета был создан принципиально новый орган регулирования рынка — общеевропейское Агентство по сотрудничеству энергетических регуляторов. Главной задачей Агентства является

¹ В 2008 г. разделение собственности применялось в 11 странах ЕС по электроэнергии и в 7 — по газу.

ся упрощение и стимулирование трансграничной торговли энергоносителями, т.е. в идеале, создание на базе национальных либерализованных рынков единого рынка в масштабах ЕС. В частности, Агентство получает право пересматривать решения национальных регуляторов по вопросам, способным повлиять на функционирование единого рынка, в том числе и по вопросам инвестиционного планирования. В свете этого представляются вполне обоснованными предположения, что постепенно Агентство может трансформироваться в полномасштабный общеевропейский энергетический регулятор¹. По крайней мере в истории европейской интеграции уже не раз бывало, что, «войдя с черного хода» в какую-то сферу, Еврокомиссия или агентства ЕС постепенно перетягивали на себя значительный объем компетенции.

6. Развитие трансграничной инфраструктуры, упрощение порядка трансграничных поставок и снижение их стоимости. Программа развития трансъвропейских энергетических сетей существует с середины 1990-х гг., но лишь в 2003 г. она была напрямую увязана с задачей совершенствования ЕЛРЭГ. С этого момента деятельность ЕС в сфере «соединения, облегчения взаимодействия и развития трансъвропейских энергетических сетей и доступа к этим сетям» имеет основной целью «поощрение эффективного функционирования внутреннего рынка в целом и внутреннего энергетического рынка»². После возникновения кризисной ситуации, сложившейся с транзитом российского газа через Украину в январе 2009 г., еще одной приоритетной задачей стало выстраивание более интегрированной системы газоснабжения, предусматривающей возможности реверсных поставок и маневрирования потоками газа.

Следует отметить, что, чем дальше продвигаются реформы, тем сильнее становится сопротивление им со стороны ряда стран. Выше уже упоминалось о напряженных дискуссиях, которые имели место в 2007–2009 гг. по поводу введения разделения собственности и закончились не в пользу реформаторов. Характерно, что в ходе обсуждения звучали тезисы, ставившие под сомнение саму идеологию реформы. Например, министр энергетики Франции Ален Жюппе заявил: «Даже интенсивная конкуренция не всегда создает возможность для снижения цен»³. Спрашивается, а ради чего тогда уже пятнадцать лет ломается ра-

¹ См., например: *Романова Т.А.* «Третий пакет» и будущее «Газпрома» // Россия в глобальной политике. Ноябрь-декабрь, 2007. № 6. С. 69–82.

² Decision No 1229/2003/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 laying down a series of guidelines for trans-European energy networks and repealing Decision No 1254/96/EC.

³ Цит. по: Bulletin Quotidien Europe. No 9415. 27.04.2007.

нее существовавший режим регулирования рынков? Значительные сложности постоянно возникают в ходе имплементации законодательства ЕС на национальном уровне. К примеру, в 2006 г. Комиссия направила 16 странам — членам ЕС обоснованные заключения о невыполнении ими норм второй электрической (№ 2003/54) и газовой (№ 2003/55) директив. В числе основных проблем Комиссия указала недостаточные меры по разделению функций, дискриминацию при обеспечении ДТЛ к сетям, недостаточные полномочия национальных регуляторов, высокие барьеры входа на рынок и т.п.¹ Уже имеется восемь решений Суда ЕС, в которых государства признаны виновными в некачественной имплементации указанных директив в национальное право. А в 2010 г. Комиссия направила обоснованные заключения 20 странам ЕС в связи с невыполнением ими регламентов о трансграничных поставках электроэнергии и газа².

Однако нас интересует не столько само законодательство, сколько то, насколько проведенные реформы на практике способствовали созданию конкурентной среды. В таблице 1 представлен ряд показателей, характеризующих степень конкуренции в странах — членах ЕС на рынке электроэнергии. Электроэнергетика была выбрана осознанно, так как в этом секторе по ряду объективных обстоятельств степень конкуренции заведомо выше, чем в газовой отрасли. Главное, что должна была дать реформа конечному потребителю, — это способность выбирать поставщика, предлагающего электроэнергию по более дешевым ценам. Формально потребители всех стран ЕС получили такое право в 2007 г., но лишь немногие пользуются им на практике. Предсказуемо доля переключившихся потребителей более высока среди крупного бизнеса, но и этот показатель минимален (0–4%) в девяти странах ЕС (данные еще для 10 стран отсутствуют). Если считать свидетельством развитого конкурентного рынка уровень в 10% переключений для домохозяйств (Италия, Швеция, Нидерланды), то показатели подавляющего большинства стран ЕС (менее 1%) выглядят очень скромно.

Реформа должна была привести к снижению цен для конечных потребителей. Корректно оценить влияние либерализации на динамику цен бывает чрезвычайно сложно из-за роста цен на первичные энергоносители. Поэтому удобнее использовать такой показатель, как доля сетевых услуг в себестоимости электроэнергии³. В этой области

¹ European Commission. Press release IP/06/1768. Brussels, 12 December 2006.

² European Commission. МЕМО/10/275. Brussels, 24 June 2010.

³ Себестоимость электроэнергии для конечного потребителя складывается из себестоимости генерации, сетевых услуг и налогов. Поскольку реформа нацелена на ограничение рыночной власти сетевых монополий, то и стоимость сетевых услуг должна сократиться.

прогресс налицо. Если в 2001 г. доля сетевых услуг составляла 40–50%, то в 2008 г. в большинстве стран ЕС она колебалась от 15 до 25%. Отметим, что причиной тому является не конкурентный рынок как таковой, а государственное регулирование, поскольку национальные регуляторы имеют чрезвычайно большие полномочия при формировании тарифов на транспортировку.

Таблица 9.1

Итоги либерализации рынка электроэнергии в ЕС

Страны	Переключение на нового поставщика в 2008 г., % от числа потребителей		Доля сетевых услуг в цене э/энергии ¹ для домохозяйств, %		Доля трех крупнейших компаний на розничном рынке э/энергии, %		Цена э/энергии ¹ для домохозяйств, % от среднего по ЕС		Объем торговли э/энергией на спотовом рынке, % от потребления	
	крупные пром. потребители	малые пром. потребители и домохозяйства	2001	2008	2000	2008	2000	2010	2000	2008
Австрия	14,4	1,7	68	28	67	62	92	118	н.д.	н.д.
Бельгия	н.д.	н.д.	н.д.	17	53	н.д.	114	120	н.д.	н.д.
Болгария	36,0	0,0	н.д.	17	н.д.	97,5	н.д.	56	н.д.	н.д.
Великобритания	н.д.	19,9	41	5	42	н.д.	102	109	н.д.	3,2
Венгрия	н.д.	н.д.	н.д.	18	н.д.	80,7	60	111	н.д.	н.д.
Германия	17,4	4,7	45	39	50	52	116	114	1,0	26,7
Греция	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	100	100	55	80	н.д.	105,7
Дания	н.д.	2,7	31	53	38	н.д.	70	96	28 ²	95,9
Ирландия	10,4	1,1	50	н.д.	90+	84	77	131	н.д.	135,2
Испания	н.д.	н.д.	52	18	94	84,8	86	117	91,1	50,6
Италия	32,5	10,4	н.д.	25	72	59	146	н.д.	н.д.	68,5
Кипр	0,0	0,0	н.д.	н.д.	н.д.	100	82	132	н.д.	н.д.

Окончание таблицы 9.1

Страны	Переключение на нового поставщика в 2008 г., % от числа потребителей		Доля сегментных услуг в цене э/энергии ¹ для домохозяйств, %		Доля трех крупнейших компаний на розничном рынке э/энергии, %		Цена э/энергии ¹ для домохозяйств, % от среднего по ЕС		Объем торговли э/энергией на спотовом рынке, % от потребления	
	крупные пром. потребители	малые пром. потребители и домохозяйства	2001	2008	2000	2008	2000	2010	2000	2008
Латвия	0,0	0,0	н.д.	5	н.д.	100	н.д.	79	н.д.	н.д.
Литва	0,0	0,0	н.д.	н.д.	н.д.	100	н.д.	79	н.д.	37,8
Люксембург	3,6	0,2	н.д.	12	100	94	103	118	н.д.	н.д.
Мальта	н.д.	н.д.	н.д.	5	н.д.	н.д.	59	133	н.д.	н.д.
Нидерланды	н.д.	9,3	39	н.д.	48	н.д.	91	104	4,7	20,9
Польша	н.д.	н.д.	н.д.	22	н.д.	44,3	н.д.	87	н.д.	1,4
Португалия	0,0	1,2	н.д.	28	99	99,6	116	90	н.д.	93,2
Румыния	4,2	0,0	н.д.	17	н.д.	48	н.д.	71	н.д.	9,4
Словакия	2,8	0,2	н.д.	16	н.д.	60	н.д.	105	н.д.	н.д.
Словения	0,0	0,6	н.д.	21	н.д.	58	81	87	н.д.	н.д.
Финляндия	н.д.	н.д.	52	25	33	40	63	82	28 ²	50,2
Франция	1,0	1,0	55	н.д.	90+	97	90	76	н.д.	10,4
Чехия	45,0	0,9	н.д.	17	н.д.	99	46	91	н.д.	1,9
Швеция	7,5	9,2	59	35	47	н.д.	62	99	28 ²	85,6
Эстония	н.д.	н.д.	н.д.	21	н.д.	99	н.д.	57	н.д.	н.д.
EU-27	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	100	н.д.	н.д.
EU-15	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	100	н.д.	н.д.	н.д.

Примечания: ¹ Без учета налогов.² Суммарный показатель по Nord Pool (Дания, Финляндия, Швеция, Норвегия).

Составлено по: данные Eurostat; документы Еврокомиссии SEC (2002) 1038, SEC(2010)251.

Степень концентрации на рынке также не претерпела существенных изменений за десять лет. Лишь в двух странах (Испания и Италия) заметно уменьшилась доля трех крупнейших компаний на розничном рынке. В остальных странах она сохраняется на уровне начала 2000-х гг. При этом в девяти странах ЕС степень концентрации на рынке чрезвычайно высока (на трех поставщиков приходится более 90% рынка)¹ и еще в трех — высока (от 70 до 90%). В остальных странах ЕС этот показатель стабильно составляет 40–60%. Таким образом, в большинстве стран ЕС имеет место не конкурентный, а в лучшем случае олигопольный рынок.

О сохраняющейся фрагментации национальных рынков свидетельствуют существенные различия в цене электроэнергии. Трансграничные поставки по-прежнему затруднены, что пока не позволяет говорить о наличии в ЕС единого рынка электроэнергии. Трансграничным продажам энергоресурсов, особенно электроэнергии, препятствуют нехватка транспортных мощностей, непрозрачные тарифы на трансграничную транспортировку, деятельность национальных регуляторов, зачастую ассоциирующих национальные интересы с интересами крупнейших национальных энергетических компаний и не стремящихся усилить конкуренцию на национальных рынках за счет допуска крупных иностранных сбытовых компаний, негласное разграничение сфер влияния между компаниями из разных стран.

К несомненным успехам реформы следует отнести усиление роли спотовых рынков электроэнергии². Спотовая торговля все более вытесняет традиционный механизм поставки, основанный на долгосрочных контрактах. Впрочем, и здесь чрезвычайно велики различия между странами ЕС.

В целом итоги пятнадцатилетнего процесса либерализации рынков электроэнергии и газа весьма противоречивы. Много сделано, но о достижении поставленных целей говорить еще рано. Стакан то ли наполовину пуст, то ли наполовину полон; он продолжает наполняться, но все медленнее.

В газовой отрасли достижения еще скромнее, что зачастую объясняется это зависимостью ЕС от нескольких внешних поставщиков, препятствующих либерализации газового рынка. Однако проведенный анализ показал, что и в электроэнергетике прогресс весьма скром-

¹ В некоторых странах на долю одного поставщика приходится около 90% рынка, например EdF во Франции.

² В газовой отрасли также наблюдается этот тренд, но он не столь заметен.

мен, а ведь в этой отрасли недостатки нельзя списать на «козни зарубежных монополистов».

ЕЛРЭГ все более напоминает «движущуюся цель». И если раньше Комиссия рапортовала о построении ЕЛРЭГ в 2007 г. (ссылаясь на окончательное вступление в силу Второго пакета и получение всеми потребителями права выбора поставщика), то сейчас ключевой датой называют 2014 г. — «Внутренний [энергетический] рынок должен быть завершен к 2014 г., что обеспечит свободное движения газа и электроэнергии»¹. Пока же вместо единого конкурентного энергетического рынка ЕС существует совокупность национальных/региональных олигопольных рынков, которые не очень сильно связаны между собой и конкурентная среда на которых обеспечивается не рыночными силами, а все более усиливающимся государственным регулированием.

Политика стимулирования энергосбережения

Впервые проблема дефицита энергоресурсов встала перед странами Западной Европы в период нефтяного кризиса 1970-х гг. Ответ на этот вызов был весьма эффективным — потребление энергии в конце 1970-х — начале 1980-х гг. росло гораздо менее высокими темпами, чем ВВП, — однако этот ответ был дан преимущественно на национальном уровне. Единственным реальным действием на уровне ЕС стало учреждение в середине 1980-х гг. программы SAVE, посредством которой ЕС поддерживал технические исследования, инфраструктурные инициативы государств-членов и создание сетей обмена информацией. Однако ограниченная сфера действия программы и еще более ограниченный бюджет не позволили ей оказать какое-либо существенное влияние на развитие событий.

Таким образом, к концу 1990-х гг. деятельность ЕС в сфере энергосбережения практически отсутствовала: без особых успехов продолжалась реализация программы SAVE, а из юридических актов можно упомянуть лишь директиву 92/75², создавшую систему маркировки энергоэффективности.

Реальный старт действиям ЕС по стимулированию энергосбережения был дан только в 1998 г., когда Совет министров в резолюции

¹ European Council Conclusions, EUCO 2/11. 4 February 2011.

² Council Directive 92/75/EEC of 22 September 1992 on the indication by labelling and standard product information of the consumption of energy and other resources by the household appliances.

от 7 декабря одобрил очередную предложенную Комиссией стратегию. Учитывая отсутствие у ЕС полномочий в сфере энергетики, Совет использовал чрезвычайно осторожные формулировки: Совет «подтверждает важность реализации стратегии в области энергоэффективности на уровне Сообщества, *дополнительной* к политике государств-членов; подчеркивает *ключевую роль государств-членов* в реализации этой стратегии»¹. Одновременно Совет одобрил предложенную Комиссией индикативную цель — уменьшение энергоемкости экономики на 1% ежегодно по сравнению с темпом ее снижения в рамках сценария «*business as usual*».

На этот раз Комиссия сумела воспользоваться полученным политическим мандатом. Этому способствовал ряд факторов: опыт, накопленный за десятилетие подготовки мер по либерализации рынков газа и электроэнергии и созданный в процессе этой подготовки административный потенциал; позиционирование энергосбережения как одного из средств достижения целей Киотского протокола (а в сфере экологической политики ЕС уже имел полномочия); начавшийся рост цен на углеводороды; широкая общественная поддержка.

На основе предложенного плана действий² в 2000 г. резко увеличивается бюджет программы SAVE³, в 2001 г. ЕС присоединяется к американской программе добровольной маркировки энергопотребляющего оборудования Energy Star, в 2002 г. принимается директива об энергопотреблении в зданиях, в 2004 г. — директива о когенерации (совместное производство тепла и электроэнергии), в 2005 г. — директива об экодизайне. Именно эти документы сформировали те направления политики ЕС в области энергосбережения, которые и сегодня лежат в основе его деятельности.

Наконец, в 2006 г. была принята директива, формирующая общую рамку деятельности в сфере энергосбережения⁴. Директива 2006/32 нацелена на стимулирование экономически обоснованных мер по повышению энергоэффективности посредством: 1) индикативного пла-

¹ Council Resolution of 7 December 1998 on energy efficiency in the European Community.

² Communication from the Commission. Energy Efficiency in the European Community. Towards a Strategy for the Rational use of Energy. COM(1998) 246 final. 29.04.1998; Communication from the Commission. Action Plan to Improve Energy Efficiency in the European Community. COM(2000) 247 final. 26.04.2000.

³ В 1991–1995 гг. 7 млн ЭКЮ в год, в 1996–2000 гг. — по 9 млн ЭКЮ/евро, в 2001–2002 гг. — по 13 млн евро ежегодно.

⁴ Directive 2006/32/EC of the European Parliament and of the Council of 5 April 2006 on energy end-use efficiency and energy services and repealing Council Directive 93/76/EEC.

нирования; 2) разработки механизмов, мер поощрения, институциональных, финансовых и юридических основ для снятия рыночных барьеров, препятствующих распространению технологий эффективного энергопотребления; 3) стимулирования рынка предоставления конечным потребителям энергетических услуг и технологий эффективного энергопотребления. Сохранился индикативный характер планирования: уменьшение энергоемкости экономики на 1% ежегодно по сравнению со сценарием «*business as usual*». Удалось согласовать примерный перечень мероприятий, порядок расчета экономии энергии (позволяющий отличить эффект государственных мер от текущего повышения энергоэффективности вследствие технологического развития и «обычных» усовершенствований, проводимых предприятиями), а также договориться о пилотной роли госсектора.

В настоящее время политика ЕС в области энергосбережения состоит из следующих элементов:

1) общая политическая основа, заложенная директивой 2006/32 и Европейским планом действий в сфере энергоэффективности;

2) национальные планы действий в сфере энергоэффективности, предоставляемые Комиссии раз в три года, которые должны содержать реалистичный план мероприятий, соответствующих установленным на уровне ЕС индикативным целям;

3) специальные документы ЕС по ключевым направлениям повышения энергоэффективности (ко-генерация, здания, энергопотребляющие приборы и т.п.);

4) сопутствующие инструменты, такие как целевое финансирование, распространение информации, поддержка специализированных сетей¹.

Среди используемых методов наиболее распространены обязательные технические стандарты; стимулирование бизнес-структур к созданию добровольных стандартов; «энергоэффективные» тарифы, поощряющие экономию энергии; развитие услуг по энергоаудиту; налоговое стимулирование; льготы при госзакупках; координация исследований и налаживание связей между учеными и бизнесом; софинансирование пилотных проектов по внедрению энергосберегающих технологий; создание спроса на энергоэффективные товары.

В то же время используемые методы мягкой координации далеко не всегда дают ожидаемый результат. К примеру, несмотря на установлен-

¹ Среди таких сетей особого внимания заслуживает учрежденный в 2008 г. Ковенант мэров, объединяющий около 3 тыс. городов и регионов, обменивающихся опытом в сфере энергосбережения и развития ВИЭ. Ковенант открыт для городов из стран, не входящих в ЕС. До сих пор в его состав не входит ни один российский город/регион.

ное директивой 2006/32 обязательство, вовремя представили национальные планы действий лишь 17 из 27 стран ЕС. При этом в ряде планов национальные цели не соответствовали индикативной цели, установленной на уровне ЕС. Что касается содержания этих планов, то в своем отчете Комиссия отмечала: «отсутствие или спорадическое указание оценок энергосбережения в *большинстве* планов, в совокупности с недостаточной детализацией предположений, используемых для оценки энергосбережения от различных мер, препятствует количественной оценке планов и оценке их реалистичности»¹. Не случайно чуть позже Комиссия заявила, что имплементация директивы 2006/32 идет «недостаточно хорошо»².

Политический консенсус по поводу Пакета мер по климату и энергетике, равно как и формальное появление у ЕС полномочий в сфере энергетики (соответствующая статья появилась в Конституции, а потом была практически дословно повторена в Лиссабонском договоре), позволили ЕС в конце 2010-х гг. активизировать меры по энергосбережению.

В 2008 г. были пересмотрены правила функционирования программы Energy Star³. С этого момента стандарты добровольной маркировки офисного оборудования регулярно пересматриваются таким образом, чтобы при принятии нового стандарта ему соответствовало лишь около четверти производимого оборудования. Введено обязательство закупки для государственных нужд лишь товаров, соответствующих стандартам Energy Star. Благодаря этому резко выросло число фирм — участников программы — с 16 в 2006 г. до 74 в 2010 г.⁴; к концу 2010 г. около половины всего продаваемого в ЕС офисного оборудования соответствовало стандартам Energy Star.

В 2010 г. принята новая директива о маркировке энергопотребляющих товаров⁵. Сохраняется ранее использовавшаяся система марки-

¹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a first assessment of national energy efficiency action plans as required by Directive 2006/32/EC on energy end-use efficiency and energy services. Moving forward together on energy efficiency. COM(2008) 11 final.

² Communication from the Commission. Energy efficiency: delivering the 20% target. COM(2008) 772 final.

³ Regulation (EC) № 106/2008 of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 on a Community energy-efficiency labelling programme for office equipment (recast version).

⁴ Communication from the Commission on the implementation of the ENERGY STAR Programme in the European Union in the period 2006 — 2010. COM(2011) 337 final.

⁵ Directive 2010/30/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 on the indication by labeling and standard product information of the consumption of energy and other resources by energy-related products (recast).

ровки от класса «А» (наиболее энергоэффективный) до класса «G» (наименее энергоэффективный), однако вводятся три новых класса «А+», «А++», «А+++». Кроме того, отныне маркировка будет применяться не только в отношении товаров частного пользования, но и для товаров коммерческого и промышленного потребления, а также для товаров, которые не потребляют энергию, но использование которых влияет на энергосбережение (например, окна, оконные рамы и двери).

Также в 2010 г. одобрены новые стандарты энергоэффективности зданий¹. Предусматривают, что с 2021 г. все строящиеся здания должны быть зданиями с «нулевым энергопотреблением», т.е. производить всю энергию, необходимую для эксплуатации здания. А все государственные учреждения уже к 2019 г. должны располагаться в зданиях с «нулевым энергопотреблением».

Это далеко не полный перечень мер, запланированных к реализации в конце 2010-х гг. Впрочем, по оценкам самой Комиссии, все эти меры неадекватны декларированным целям. Принятый в 2011 г. план по энергоэффективности констатирует, что в соответствии с нынешними темпами энергоемкость экономики ЕС к 2020 г. вырастет не на 20%, а в лучшем случае лишь на 10%². Однако и новый план не содержит обязательных нормативов и во многом повторяет ранее обсуждавшиеся (и уже реализуемые) меры. Из отдельных элементов плана стоит отметить следующие:

- роль госсектора как пионера по внедрению мер повышения энергоэффективности. Предлагается ввести обязательный норматив переоборудования 3% государственных зданий ежегодно (по сути, это единственный обязательный норматив) и включить энергоэффективность в число критериев, используемых при проведении госзакупок;

- стимулирование «умных сетей» и «умных счетчиков», предоставляющих потребителям информацию о возможностях экономии на оптимизации энергопотребления;

- стимулирование совместного производства тепла и электроэнергии для бытовых нужд (подобные программы реализуются с переменным успехом уже более 15 лет);

- введение независимого энергоаудита для крупных компаний.

Таким образом, деятельность ЕС по стимулированию энергоэффективности по-прежнему ведется в рамках открытого метода координа-

¹ Directive 2010/31/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 on the energy performance of buildings (recast).

² Communication from the Commission. Energy Efficiency Plan 2011. COM(2011) 109 final.

ции, состоящего из таких элементов, как: 1) индикативное планирование и мониторинг национальных действий и 2) система обязательных/добровольных технических стандартов. Меры по стандартизации являются весьма эффективными. А вот активность на национальном уровне слишком сильно зависит от политической воли и ресурсов стран-членов. В условиях мягкого контроля многие страны ЕС по-прежнему будут испытывать соблазн минимизировать собственные усилия, что ставит под сомнение полное достижение декларированных на уровне ЕС целей.

Развитие возобновляемых источников энергии

К концу 1990-х гг. на уровне ЕС отсутствовало законодательство по развитию возобновляемых источников энергии (ВИЭ). Из практических мероприятий можно упомянуть лишь действовавшую с 1993 г. программу Altener, имевшую весьма ограниченный бюджет. В ее рамках выделялись средства на исследования, работы по стандартизации, распространение информации о «лучших практиках» и реализацию пилотных проектов.

Политический импульс был дан резолюцией Совета министров от 27 июня 1997 г., в которой Совет поддержал предложенную Комиссией индикативную цель: к 2010 г. удвоить долю ВИЭ в энергопотреблении, т.е. довести ее до 12%¹. Через год Совет сделал осторожную оговорку о том, что при достижении указанной цели следует «учитывать различающиеся национальные обстоятельства». Он также установил распределение ролей: обязал «страны-члены продолжать развивать, согласно национальным процедурам, национальные стратегии стимулирования ВИЭ» и подтвердил, что роль ЕС — «дополнять национальные меры с учетом принципа субсидиарности»².

Несмотря на все оговорки, принципиальный политический консенсус развязал руки Еврокомиссии, позволив ей более активно выступать с инициативами по развитию ВИЭ и более жестко отстаивать свои позиции. Первым результатом стало резкое увеличение с 2000 г. бюджета Altener: с 8 млн евро в год до 16 млн евро в год в период 2000–2002 гг.³ В 2001 г. формулируется цель к 2010 г. довести генера-

¹ Council Resolution of 27 June 1997 on renewable sources of energy.

² Council Resolution of 8 June 1998 on renewable sources of energy.

³ Decision No 646/2000/EC of the European Parliament and of the Council of 28 February 2000 adopting a multiannual Programme for the promotion of renewable energy sources in the Community (Altener) (1998 to 2002).

цию из ВИЭ до 21% от общего потребления электричества в ЕС¹. В 2003 г. был установлен индикативный норматив по биотопливу: 5,75% от общего потребления горючего на транспорте к 2010 г. (промежуточный норматив — 2% в 2005 г.)². Документы ЕС устанавливали методику учета, перечень допустимых мер и порядок отчетности. Государства-члены были свободны в выборе конкретных мер стимулирования бизнеса. Добавленная стоимость действий на уровне ЕС ожидалась за счет координации, обмена информацией и «лучшими практиками», индикативного планирования и мониторинга национальных мер.

Однако существовавшее распределение полномочий и созданная схема взаимодействия между ЕС и государствами-членами затруднили выполнение заявленных планов. Будучи обязаны разрабатывать национальные планы действий и раз в три года направлять в Комиссию отчеты об их реализации, страны ЕС делали это с большим опозданием (либо не делали вообще). Так, с 2005 по 2009 г. Комиссия инициировала 62(!) иска о неисполнении странами обязательств по планированию и отчетности по Директиве 2003/30 о биотопливе, в том числе по пять против Греции и Финляндии и по четыре против Франции, Дании и Ирландии³. Содержание планов также оставляло желать лучшего. При нормативе в 22% для ЕС-15 к 2010 г. суммирование показателей национальных планов действий давало лишь 18,3% электрогенерации из ВИЭ к указанному сроку⁴. Аналогично национальные планы к 2005 г. предусматривали довести долю биотоплива не до 2%, как устанавливала Директива 2003/30, а лишь до 1,4%. Реальный эффект деятельности ЕС оказался еще меньше — лишь 1%. При этом, как отмечала Комиссия, причины неисполнения норматива по биотопливу не являются «обоснованными»⁵, т.е. всему виной недостаточная активность национальных правительств. А доля электрогенера-

¹ Directive 2001/77/EC of the European Parliament and of the Council of 27 September 2001 on the promotion of electricity produced from renewable energy sources in the internal electricity market. Первоначально был задан показатель в 22%, но позднее, в связи с вступлением в ЕС Румынии и Болгарии, общий норматив был снижен до 21%.

² Directive 2003/30/EC of the European Parliament and of the Council of 8 May 2003 on the promotion of the use of biofuels or other renewable fuels for transport.

³ Communication from the Commission. The Renewable Energy Progress Report. COM(2009) 192 final.

⁴ Communication from the Commission. The share of renewable energy in the EU. COM(2004) 366 final.

⁵ Communication from the Commission. Biofuels Progress Report. Report on the progress made in the use of biofuels and other renewable fuels in the Member States of the European Union. COM(2006) 845 final.

ции из ВИЭ в 2010 г. составила 19%, что чуть меньше запланированных 21%. Срыв специализированных нормативов уже в середине 2000-х гг. заставил официально признать, что общая цель обеспечить к 2010 г. 12% потребления энергии за счет ВИЭ также не будет выполнена¹, в реальности этот показатель составил около 10%².

К середине 2000-х гг. Комиссия переходит к комплексному подходу, планируя ряд мер по трем направлениям, охватывающим все возможные способы использования ВИЭ: электроэнергетика, отопление/охлаждение и транспорт. Одновременно политика развития ВИЭ была интегрирована с другими направлениями энергетической политики в рамках принятого в 2007 г. Пакета мер по климату и энергетике, иначе называемого Пакет 20/20/20³. В соответствии с ним предполагается к 2020 г. довести производство ВИЭ до 20% от первичного потребления, на 20% по сравнению с уровнем 1990 г. снизить выбросы углекислого газа и на 20% повысить энергоэффективность.

Для реализации заявленной цели в 2009 г. была принята Директива 2009/28 по развитию возобновляемой энергетики⁴, переводящая политические намерения в юридические обязательства. В частности, документ устанавливает распределение обязательств между государствами-членами, создает механизм осуществления инвестиционных проектов и схему торговли гарантиями происхождения энергии.

Реализация плана по развитию ВИЭ потребует значительных инвестиций: 13–18 млрд евро ежегодно. Однако это позволит снизить потребление импортируемого ископаемого топлива на 200–300 млн тонн в год⁵, даст импульс высокотехнологичным отраслям и создаст новые рабочие места. Согласно исследованию Еврокомиссии, уже сегодня ВИЭ обеспечивает создание валового продукта в размере 58 млрд евро; в отрасли занято 1,4 млн человек. По оценкам, если к 2020 г. будет достигнута декларированная цель — обеспечить 20% энергопотребления за счет возобновляемых источников, — то эта сфера обеспечит 2,8 млн рабочих мест и около 1,1% ВВП Евро-союза⁶.

¹ Communication from the Commission. Renewable Energy Road Map. Renewable energies in the 21st century: building a more sustainable future. COM(2006) 848.

² По официальным данным ЕС — более 11%, но это связано с изменением методики подсчета.

³ Communication from the Commission. An Energy Policy for Europe. COM(2007) 1 final.

⁴ Directive 2009/28/EC of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources.

⁵ Bulletin quotidien Europe. No 9586. 24.1.2008.

⁶ Bulletin quotidien Europe. No 9914. 5.6.2009.

Дополнительно Директива 2009/28 вводит обязательный норматив по биотопливу: все страны ЕС к 2020 г. должны за счет биотоплива обеспечить 10% потребностей транспорта. В зачет национальных обязательств будет приниматься лишь биотопливо, соответствующее критериям устойчивого развития. Во-первых, сокращение выбросов углекислого газа от использования биотоплива по сравнению с традиционными видами топлива: это сокращение должно составить 35% после 2010 г. и 50% после 2017 г. Второй критерий — сохранение биоразнообразия: культуры для производства биотоплива не должны выращиваться в регионах, где произрастают исчезающие виды растений, а также не должны выращиваться за счет уничтожения лесов. 19 июля 2011 г. Еврокомиссия признала семь добровольных схем сертификации биотоплива на соответствие критериям устойчивого развития.

Принятие Директивы 2009/28 сопровождалось острыми спорами между странами-членами, прежде всего, относительно распределения национальных обязательств (особенно настаивали на снижении национальных нормативов Австрия, Дания, Финляндия, Швеция и Кипр). Для достижения консенсуса пришлось даже пересматривать методики статистического учета (чтобы «подтянуть» фактические показатели к желаемым). Особенно шокирующим примером стала история с учетом биотоплива. Заседание Совета 4–5 июля 2008 г. завершилось большим сюрпризом: по его итогам председательствующий в Совете Ж.-Л. Борло заявил, что он и его коллеги «неожиданно обнаружили» (!), что предложение Комиссии не содержит обязательного норматива по использованию *биотоплива* на транспорте¹, хотя об этом неоднократно упоминалось ранее. Теперь же министры, а также член Комиссии по энергетике Андрис Пиебалгс согласились, что 10%-ный норматив касается не только биотоплива, но суммарно всех альтернативных источников энергии, которые могут быть использованы на транспорте. Судя по всему, осознав в ходе полугодовых дискуссий нереалистичность обнародованных планов и не желая отказаться от широко распропагандированной идеи, представители ЕС нашли решение «лингвистического характера». Итоговая схема учета вызывает большие сомнения². Во-первых, в общем потреблении топлива на транспорте учитывается только автомобильный и железнодорожный транспорт; соответственно, потребление занижается за счет авиаперевозок, морского и речного транспорта. Во-вторых, при учете потребления

¹ Bulletin quotidien Europe. No 9698. 08.07.2008.

² Article 3, Directive 2009/28/EC of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources.

биотоплива учитываются все виды транспорта. В-третьих, при учете потребления биотоплива учитываются все виды альтернативной энергии; при этом в зачет принимается не электроэнергия из ВИЭ, потребленная непосредственно на транспорте, а средняя доля электроэнергии из ВИЭ в целом по экономике. Соответственно, завышается показатель использования биотоплива. В-четвертых, объем электроэнергии, потребленной непосредственно электромобилями, засчитывается с коэффициентом 2,5. В целом принятая система статистического учета серьезно дезинформирует внешнего наблюдателя, зато выполнить 10%-ный норматив становится гораздо легче.

Наибольшие успехи достигнуты в ветровой энергетике. В 2008 г. на ВИЭ пришлось 57% всех введенных в ЕС мощностей по выработке электроэнергии, в 2009 г. — 67%, в том числе на ветровые генераторы — 37%. Иными словами, уже второй год подряд в Евросоюзе создается больше ветровых генерирующих мощностей, чем мощностей любого другого типа. Общая установленная мощность ветровых электростанций в ЕС составила 74,767 МВт, эти электростанции в состоянии обеспечить 4,8% потребностей ЕС в электроэнергии. Приоритетное внимание уделяется развитию и интеграции в единую систему ветровых парков в морях Северной Европы (Северное, Кельтское и Ирландское моря и пролив Ла-Манш). По экспертным оценкам, к 2030 г. установленная мощность ветровых парков в этом регионе достигнет 150 гигаватт, а выработка электроэнергии — 536 тераватт час, что составляет 16% потребления электроэнергии в ЕС.

Наряду с использованием ветровой энергетике во второй половине 2010-х гг. ускорились темпы роста производства биотоплива. Быстрое развитие этих секторов ВИЭ во многом обусловлено техническим прогрессом и ростом цен на углеводороды. Благодаря этому многие виды биотоплива и наиболее современные ветровые генераторы уже являются экономически конкурентоспособными. Однако остальные виды ВИЭ по-прежнему целиком зависят от государственной поддержки.

Среди основных мер, которые могут ускорить развитие возобновляемой энергетики, эксперты отмечают обеспечение справедливого доступа к сетям, государственную поддержку НИОКР и адаптацию энергосетей к приему электричества из ВИЭ. В последнее время Комиссия активно поддерживает идею внедрения в общеевропейском масштабе системы льготных тарифов на электроэнергию из ВИЭ по образцу существующей в Германии.

Открытый метод координации — индикативное планирование, мониторинг национальных действий и обмен «лучшими практика-

ми» — остается основным способом действия ЕС по развитию ВИЭ. Существенные недостатки этого метода очевидны, однако страны-члены не готовы к передаче ЕС регулятивных полномочий в этой сфере. Многие планы ЕС — как старые, так и современные — чрезмерно оптимистичны; разработанные по политическим мотивам цели не всегда удается воплотить в жизнь. Еще в 1997 г. Стратегия по возобновляемой энергетике предполагала к 2010 г. довести долю ВИЭ до 12% от потребления энергии; в реальности этот показатель составил 10%. Обозначенный в 2001 г. норматив по производству электроэнергии из возобновляемых источников (21% к 2010 г.) также не выполнен; реально — 19%. В 2003 г. была поставлена цель довести долю биотоплива до 5,75% к 2010 г.; удалось достичь лишь 4%. Однако, хотя прогресс и не так велик, как планировался, все же развитие возобновляемой энергетике в ЕС идет весьма быстрыми темпами.

Внешняя энергетическая политика ЕС

В последнее десятилетие сверхзадачей энергетической политики ЕС стало обеспечение энергетической безопасности. ЕС использует синтетический подход, резонно полагая, что вклад в решение этой проблемы способны внести практически все направления энергетической политики: «Энергетическая безопасность — это ключевой приоритет. Она должна обеспечиваться за счет увеличения энергоэффективности, диверсификации поставок энергии, ее источников и маршрутов поставки, а также за счет продвижения энергетических интересов Союза в отношениях с третьими странами»¹.

Европейская комиссия понимает энергобезопасность как ситуацию, при которой «граждане и предприятия ЕС пользуются всеми благами безопасности поставок [энергии] и более низких цен [на энергоносители]»². В условиях чрезвычайно высокой и неуклонно растущей импортной зависимости такое понимание энергобезопасности трансформируется в задачу обеспечения надежных и стабильных импортных поставок углеводородов по приемлемым ценам. В практическом плане политика ЕС нацелена на снижение уязвимости перед перебоями в поставках энергоносителей или через нестабильные в политическом плане регионы.

¹ Brussels European Council, 19/20 March 2009. 7880/1/09. REV 1. CONCL 1.

² European Commission. Green Paper. A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy. COM(2006) 105 final. Brussels, 8 March 2006.

Однако именно во внешней энергетической политике особенно сильно ощущается недостаток компетенции ЕС. Поскольку учредительные договоры не содержали никаких положений на этот счет, полномочия ЕС определялись на основе теории параллельной компетенции: коль скоро ЕС вправе принимать «внутреннее» законодательство в какой-либо сфере, то он может осуществлять и внешнюю деятельность по этим вопросам¹. Не удивительно, что львиная доля внешнеэнергетической активности ЕС связана с «экспортом» существующего в энергетической сфере *acquis communautaire*, прежде всего, модели регулирования рынков и законодательства по энергосбережению и стимулирования ВИЭ.

Однако реализация ключевого аспекта обеспечения энергобезопасности — стратегии диверсификации поставок — затрагивает вопросы, лежащие исключительно в национальной компетенции. Лиссабонский договор не принес прорыва: упоминая о необходимости проводить энергетическую политику «в духе солидарности» и о том, что целью ЕС является «обеспечение безопасности поставок энергии в Союз»², он сохраняет за государствами-членами все полномочия на определение структуры энергопотребления и источников импортных поставок. Подтверждением этого служит целый ряд оговорок в тексте Лиссабонского договора, прежде всего то, что энергетическая политика ЕС должна реализовываться «в контексте создания и функционирования внутреннего рынка» и «не [должна затрагивать] право государств-членов на определение условий эксплуатации своих энергетических ресурсов, их выбор различных источников энергии и общую структуру энергетических поставок»³. Такого мнения придерживаются и официальные лица — в сентябре 2009 г. Генеральный директор по внешним связям Энеко Ландабуро отметил, что вряд ли «Лиссабонский договор достаточен для того, чтобы ЕС смог проводить энергетическую политику в интересах всей Европы»⁴, — и академические эксперты, которые отмечают, что согласно существующему законодательству, «безопасность энергетических поставок на внешнем уровне остается преимущественно в компетенции государств-членов»⁵. По-

¹ О теории параллельной компетенции см.: *Lenaerts K., Van Nuffel P.* Constitutional Law of the European Union. L.: Sweet & Maxwell Ltd, 2005. P. 857–859.

² Ст. 196 ДФЕС.

³ Ст. 196 ДФЕС.

⁴ Bulletin quotidien Europe. No 9969. 04.09.2009.

⁵ *Haghighi S.S.* Energy Security and the Division of Competences between the European Community and its Member States // European Law Journal. 2008. 14 (4). P. 478.

дившийся в середине десятилетия тезис о необходимости говорить единым голосом остается актуальным и поныне.

Кардинального перераспределения полномочий в пользу ЕС ожидать не стоит, поскольку значительное число стран — членов ЕС, в том числе наиболее влиятельных, имея во внешнеэнергетической политике специфические интересы и длительные партнерские отношения с внешними поставщиками, стремятся сохранить свободу рук. Они резонно полагают, что способны реализовывать свои приоритеты более эффективно, чем это мог бы сделать ЕС, вынужденный учитывать разнообразные и зачастую политически мотивированные интересы всех 27 стран ЕС. Однако политический профиль вопроса настолько высок, что определенные подвижки в «политике единого голоса» все-таки происходят.

Из всего массива дебатов о единой внешней энергетической политике стоит упомянуть письмо словенского председательства (март 2008 г.) и предложение бывшего Председателя Еврокомиссии Жака Делора о создания Европейского энергетического сообщества (конец 2009 г.).

Словения предлагала интегрировать вопросы энергетики в общую торговую политику ЕС и сделать соглашения о Зоне свободной торговли (ОЗТ) инструментом для обеспечения преференциального режима в энергетике. С помощью этих соглашений следует добиваться таких целей как:

- улучшение доступа европейских компаний к добыче энергоносителей и инфраструктуре в третьих странах;
- гарантии недискриминационных правил транзита и доступа к сетям;
- противодействие практикам двойного ценообразования и экспортным ограничениям. «Усиливающаяся тенденция «ресурсного национализма», усиление национального контроля над ресурсами и деятельностью по их добыче, ограничение иностранных инвестиций в этих сферах требуют пристального внимания»¹. Подобная практика пакетирования вопросов имела место и ранее, достаточно вспомнить «газовый ультиматум», который ЕС предъявил России в рамках переговоров по ВТО в 2003 г. А последнее поколение соглашений о ЗСТ+, заключаемых Евросоюзом с третьими странами, уже содержит детальные положения об энергетическом сотрудничестве. Также в письме говорилось о том, что сохранение конкурентной среды в добыче должно стать частью анализа, с особым вниманием в отношении антиконку-

¹ Цит. по: Bulletin quotidien Europe. No 9617. 07.03.2008.

рентного поведения или структур, затрагивающих безопасность поставок в ЕС»¹.

Опубликованный в развитие идеи Жака Делора доклад независимого экспертного центра Notre Europe о перспективах создания Европейского энергетического сообщества² формулирует три ключевые цели энергетической политики ЕС: доступность энергоресурсов по приемлемым ценам; устойчивое развитие производства, транспортировки и потребления энергии; безопасность поставок. По мнению авторов доклада, для становления согласованной интегрированной регулятивной среды на европейском уровне необходимы 1) либерализация рынков; 2) усовершенствованная сеть инфраструктуры; 3) последовательная диверсификация энергетической отрасли за счет чистых технологий и возобновляемой энергетики. В качестве неперемных условий упоминаются создание независимых финансовых ресурсов, которые могут быть использованы для реализации проектов общего интереса, и необходимость «говорить единым голосом» с производителями и транзитерами.

Некоторые практические решения также свидетельствуют о постепенном развитии тренда на передачу органам ЕС определенных полномочий в сфере внешней энергетической политики.

4 февраля 2011 г. Европейский совет принял очень важное решение об обмене информацией. Начиная с 1 января 2012 г. страны-члены «информируют Комиссию о всех своих новых и существующих двусторонних энергетических соглашениях с третьими странами; Комиссия будет распространять эту информацию всем остальным государствам-членам...»³. Комиссия заявила, что будет тщательно следить за тем, чтобы все двусторонние договоры стран-членов (действующие и находящиеся в стадии переговоров) соответствовали современному законодательству ЕС, и уже внесла проект решения, регулирующего обмен информацией.

Также Комиссия выразила готовность оказывать юридическую поддержку странам ЕС при проведении двусторонних переговоров, предмет которых затрагивает регулирование внутреннего энергетического рынка. За последние годы уже дважды Комиссия участвовала в такого рода двусторонних переговорах. Впервые это произошло при разработке межправительственного соглашения о строительстве газо-

¹ Ibidem.

² *Sami A., Leigh H., Van Der Woude M. Towards a European Energy Community: A Policy Proposal // Notre Europe Studies & Researches. 2010. No 76.*

³ European Council Conclusions. 4 February 2011. EUCO 2/1/11. REV 1.

провода Набукко, подписанного Австрией, Болгарией, Венгрией, Румынией и Турцией 13 июля 2009 г. Также Комиссия участвовала в разработке соглашения между Россией и Польшей, регулирующего вопросы транзита и поставок газа по польскому участку газопровода Ямал—Европа, подписанного 29 октября 2010 г. Член Комиссии ЕС по энергетике Г. Эттингер отметил, что «в ходе переговоров ЕС играл роль советника... мы вместе работали для того, чтобы контракт соответствовал законодательству ЕС»¹.

Наконец, впервые за всю историю ЕС, 12 сентября 2011 г. Совет министров дал Комиссии мандат на проведение переговоров с Азербайджаном и Туркменистаном по поводу строительства Транскаспийского газопровода. Соглашение должно урегулировать финансовые обязательства сторон и юридический режим функционирования газопровода, в том числе связанные с неурегулированным статусом Каспия. Выдача такого мандата является прецедентным событием, впервые Еврокомиссия будет самостоятельно, без участия стран-членов, вести от имени всего ЕС переговоры о соглашении подобного рода в сфере энергетики.

7 сентября 2011 г. Комиссия обнародовала сообщение «Энергетическая политика ЕС: взаимодействуя с партнерами за пределами наших границ» — концептуальный документ, излагающий перспективное видение всеобъемлющей стратегии внешней энергетической политики ЕС². Сообщение намечает четыре основных сферы действий:

- 1) создание внешнего измерения внутреннего энергетического рынка;
- 2) укрепление партнерства в целях надежной, безопасной, устойчивой и конкурентной энергетики;
- 3) улучшение доступа развивающихся стран к устойчивой энергетике;
- 4) лучшее отстаивание интересов ЕС за его пределами.

В документе особо подчеркнуто, что двусторонние взаимоотношения государств ЕС с третьими странами «могут привести к фрагментации внутреннего рынка» и снизить безопасность поставок и конкурентоспособность экономики ЕС.

Сообщение Комиссии обсуждалось на неформальной встрече министров энергетики стран ЕС 19–20 сентября 2011 г. Полное отсутст-

¹ Bulletin quotidien Europe. No 10249. 04.11.2010.

² Communication from the Commission on security of energy supply and international cooperation. «The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond Our Borders». COM(2011) 539 final Brussels, 07.09.2011.

вие информации о ходе обсуждения позволяет предположить, что между странами ЕС имеются серьезные расхождения по поводу документа. Для примера приведем слова лидера британских консерваторов в Европарламенте Джайла Чичестера: «Комиссия стремится контролировать и иметь право вето по всем крупным энергетическим сделкам между государствами ЕС и другими странами... Наши энергетические соглашения — это дело Британии, а не Комиссии... Комиссия продолжает свои трюки. Предложения Комиссии вызывают тревожные вопросы о деловой конфиденциальности, коммерческой чувствительности и честности процесса торговых переговоров»¹.

Суммируя активность ЕС в сфере внешнеэнергетической политики за первое десятилетие XXI в., можно обозначить следующие приоритеты и формы ее деятельности.

1. «Экспорт» в соседние с ЕС страны существующего в энергетической сфере *acquis communautaire*. Впервые необходимость приложить все усилия для «экспорта правил единого энергетического рынка в соседние страны» отмечается в документах Европейского совета, состоявшегося в марте 2006 г.² Именно с этой целью в июле 2006 г. по инициативе ЕС было создано Энергетическое сообщество, в состав которого помимо стран ЕС входят Албания, Босния и Герцеговина, Македония, Сербия, Хорватия, Черногория, Украина и Временная администрация ООН в Косово. В качестве наблюдателей в работе Сообщества участвуют Молдова, Норвегия и Турция. За прошедшие пять лет страны Сообщества реформировали национальные законодательства на основе положений Второго энергетического пакета ЕС и взяли обязательства к 2015 г. имплементировать положения Третьего пакета. Кроме того, страны Сообщества приняли законодательство ЕС, касающееся энергосбережения в зданиях, маркировки бытовой техники и стимулирования ВИЭ. Помимо этого, ЕС продолжает работу по инкорпорации отдельных положений *acquis communautaire* в законодательства стран СНГ, в частности через экспертизу и различные программы содействия развитию правовой базы рыночной экономики. В целом подход ЕС в отношении стран-соседей базируется на традиционной идее «создания интегрированного энергетического рынка... на основе сближения регуляторных практик»³ (т.е. на основе законодательства ЕС).

¹ Bulletin quotidien Europe. No 10448. 09.09.2011.

² Presidency Conclusions. Brussels European Council, 22/24 March 2006, Part Two. Energy Policy for Europe.

³ Communication from the Commission on security of energy supply and international cooperation. «The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond Our Borders». COM(2011) 539 final. Brussels, 07.09.2011.

2. Диверсификация поставщиков и маршрутов поставки энергоресурсов. Основные усилия ЕС сосредоточены на доступе к ресурсам газа в Центральной Азии и Персидском заливе. Уже действует нефтепровод Баку—Тбилиси—Джейхан, обсуждается возможность его продления через Каспийское море до Казахстана. В 2009 г. подписано межправительственное соглашение о строительстве газопровода Набукко, планируется начать переговоры с Азербайджаном и Туркменистаном по поводу строительства Транскаспийского газопровода. ЕС принимает активное участие в строительстве Арабского газопровода (Египет—Иордания—Сирия), принято решение о его соединении с трубопроводами Ирака, Турции и ЕС. Также ЕС готов содействовать строительству газопровода Ирак—Турция и его последующей стыковке с сетями ЕС. На средиземноморском и атлантическом побережьях развивается сеть терминалов по приему сжиженного природного газа (СПГ). Активно обсуждаются проекты поставки СПГ из Катара, уже подписан ряд коммерческих контрактов, в частности, о поставке СПГ на строящийся терминал в Свиноустье (Польша). Активизировались действия ЕС на африканском направлении — в 2009 г. Алжир, Нигерия и Нигер подписали соглашение о строительстве Транссахарского газопровода; нигерийский газ, дойдя до Алжира, может быть поставлен в Европу через подводные трубопроводы Медгаз (Алжир—Испания) и Галси (Алжир—Италия). В 2009—2011 гг. подписан ряд предварительных соглашений по проекту Desertec, предполагающему развитие солнечной энергетики в Северной Африке и на Ближнем Востоке и поставку произведенной электроэнергии в ЕС. Проводимая ЕС стратегия диверсификации создает существенную неопределенность по поводу долгосрочного спроса на газ из России и осложняет разработку «Газпромом» новых месторождений.

Помимо поиска новых поставщиков ЕС в принципе благожелательно относится к попыткам диверсифицировать маршруты поставок энергоресурсов от традиционных поставщиков. Особенно это актуально в случае России, поскольку неоднократно возникали сложности с транзитом. Таков *raison d'être* трубопроводов Северный поток, Южный поток и Бургас—Александропулис. Однако в целом зависимость от стран-поставщиков вызывает у ЕС большую озабоченность, чем зависимость от стран-транзитеров.

3. Развитие системы диалогов с ключевыми поставщиками и с крупными внешними потребителями. Существует около двадцати таких диалогов (с Россией, Бразилией, Индией, странами ОПЕК, странами Магриба и т.д.) В рамках этих диалогов речь может идти об обеспечении стабильности поставок, о передаче энергосберегаю-

щих технологий, о совместных действиях по развитию альтернативной энергетики и т.п.

4. Сокращение выбросов углекислого газа как важнейший экологический аспект энергетической политики. В связи с этим следует упомянуть проект Директивы по углекислому газу, который, в развитие идей Киотского протокола фиксирует политическое обязательство стран ЕС к 2020 г. на 20% снизить выбросы углекислого газа в атмосферу. При этом ЕС последовательно стремится привлечь все крупные мировые экономики к этому процессу¹.

Отношения между Россией и ЕС в сфере энергетики

Энергетика является одной из важнейших сфер отношений между Россией и Европейским Союзом. Естественная взаимодополняемость экономик и масштабы взаимодействия «обрезают» обе стороны на сотрудничество; можно сказать, что Россия и ЕС «связаны одной трубой». Львиная доля экспорта российских углеводородов направляется традиционным клиентам в Евросоюзе: более 60% экспорта газа и почти 70% экспорта нефти. На сегодняшний день поставки природного газа из России составляют около четверти потребления в ЕС, нефти — чуть менее 30%². При этом, несмотря на планы диверсификации поставок, Россия сохраняет ориентацию на страны Европы как на основной экспортный рынок.

Взаимозависимость между Россией и ЕС в сфере энергетики — это не только торговля. Евросоюз — крупнейший поставщик иностранных инвестиций в российскую экономику, в том числе и в ТЭК. Компании стран ЕС владеют технологиями, необходимыми для разработки сложных российских месторождений. Обе стороны связывает развитая трубопроводная инфраструктура; идет строительство новых трубопроводов.

Уже более десятилетия эффективно работает многоуровневая система ЭнергодIALOGA Россия—ЕС. На стратегическую перспективу расчи-

¹ В частности, одно время обсуждалась идея Франции создать «компенсационный механизм в отношении импорта из третьих стран, которые отказываются принять на себя обязательства по сокращению выбросов». В качестве вариантов такого компенсационного механизма рассматриваются возможности введения дополнительных таможенных пошлин и требования к импортерам покупать квоты на выбросы.

² Беспристрастно оценивая ситуацию, отметим, что ЕС является монополистическим потребителем в большей степени, нежели Россия является монополистическим поставщиком.

тана работа по гармонизации стратегий, балансов и систем регулирования в рамках «Дорожной карты энергетического сотрудничества до 2050 г.». Действует механизм оперативных контактов на случай чрезвычайных ситуаций. Большую роль при подготовке российской стратегии повышения энергоэффективности сыграл опыт ЕС, переданный в рамках ЭнергодIALOGA. Важное место в новом базовом соглашении между Россией и ЕС должна занять «энергетическая глава». Существующие двусторонние контакты естественным образом дополняют взаимодействие на уровне Россия—ЕС, следуя за распределением полномочий между Евросоюзом и государствами-членами. Несколько десятилетий сотрудничества создали доверительную атмосферу на коммерческом уровне, которая выдержала испытание транзитными кризисами.

Масштабный характер взаимодействия и естественные различия в интересах поставщика и потребителя являются причиной конкуренции сторон. Иногда эта конкуренция носит геополитический характер. К примеру, попытки ЕС получить прямой доступ к ресурсам Каспия и Центральной Азии встречают сопротивление России, что проявляется в «борьбе» проектов Набукко и Южный поток. Но гораздо более значимой в последние годы является конкуренция по поводу правил игры на энергетическом рынке, т.е. по поводу принципов торговли, интерпретации понятия «энергетическая безопасность»¹, распределения рисков и прибыли, инвестиционного режима.

В настоящее время распределение прибылей в газовой отрасли выглядит весьма несбалансированным. По данным «Газпрома», средняя цена реализации газа для дальнего зарубежья (т.е. в страны ЕС и Турцию) в 2009 г. составляла 166,3 евро за 1000 куб. м². Тогда же, по данным Евростата, цена газа в среднем по ЕС была гораздо выше: для домохозяйств — 584 евро за 1000 куб. м, для промышленных потребителей — 345 евро за 1000 куб. м³. Вот почему одна из целей России — получить прямой доступ к конечному потребителю на рынке ЕС.

Предсказуемость спроса и предложения признается обеими сторонами как важнейшая предпосылка стабильного сотрудничества. Между тем от европейских партнеров продолжают поступать весьма противоречивые сигналы. К примеру, прогнозы потребления газа в ЕС каждый год меняются в сторону уменьшения, хотя объем выпадающего спроса с трудом можно объяснить рациональными аргумента-

¹ Подробнее см.: *Кавешников Н.Ю.* Многоликая энергетическая безопасность // *Международная жизнь.* Декабрь 2011. № 12. С. 88–103.

² URL: <http://www.gazprom.ru/marketing/europe/>.

³ Рассчитано по: Eurostat. *Data in focus.* No 47/2010. Natural gas prices for first semester 2010.

ми. Через все документы Еврокомиссии красной нитью проходит цель диверсифицировать источники поставок. Член Комиссии ЕС по энергетике Гюнтер Оттингер во время визита в Россию заявляет, что «доля российского газа в среднесрочной перспективе может подняться до 30–35%»¹, а через несколько месяцев, выступая в Европарламенте, говорит: «Путину не нужна новая Красная армия. Он полагает, что его оружием является энергетика. ЕС должен быстро осознать это и дать совместный ответ»².

В условиях такой политической неопределенности особую значимость приобретают иные формы гарантий спроса, успешно используемые на коммерческом уровне, в частности, долгосрочные контракты. Однако в связи с либерализацией газового рынка ЕС очевидно стремление Еврокомиссии ограничить роль долгосрочных контрактов под предлогом обеспечения честной конкуренции. Одним из примеров реализации этой стратегии стали проверки, которые Еврокомиссия провела в рамках антимонопольного расследования в сентябре 2011 г. в офисах 20 газовых компаний в десяти странах ЕС (преимущественно в странах ЦВЕ)³. Эксперты уверены, что главная мишень этого расследования — российская компания «Газпром».

На это нацелено и изменение законодательства ЕС в рамках Второго и Третьего энергопакетов, и приоритетное развитие механизмов спотовой торговли. Разумеется, формирование цены на газ на спотовых рынках имеет свои преимущества. Но спотовые рынки газа могут эффективно функционировать лишь при наличии нескольких источников физических поставок, опоре на подземные газохранилища и высокой ликвидности рынка. Такие спотовые рынки есть далеко не во всех странах ЕС — более того, не везде возможно их создать. И весьма странно выглядят, например, требования Польши ввести в контрактную цену российского газа спотовую составляющую при отсутствии в стране спотового рынка газа. К тому же долгосрочные контракты являются гораздо более гибким инструментом, нежели принято считать⁴.

¹ Коммерсантъ. 30 июля 2010 г. № 137.

² Bulletin Quotidien Europe. No 10494. 15.11.2011.

³ European Commission. MEMO/11/641 Antitrust: Commission confirms unannounced inspections in the natural gas sector. Brussels, 27 September 2011.

⁴ Например, реагируя на падение спроса на газ в результате экономического кризиса 2008–2009 гг., «Газпром» отказался взимать с европейских покупателей штрафы за недобор объемов по контрактами «бери или плати». Позднее «Газпром» временно согласился продавать до 15% российского газа по спотовым ценам. Разумеется, переговоры шли непросто, и сегодня против «Газпрома» подано несколько исков в Стокгольмский арбитраж. Однако в целом российские газовики заняли достаточно гибкую позицию.

Еще большую неопределенность Третий энергопакет вносит в вопросы инвестирования в транспортную инфраструктуру на территории Евросоюза. Нормы о разделении функций требуют отстранить нынешних владельцев от управления сетями или даже лишить их права собственности на сетевые активы¹. Это, безусловно, затормозит новые экспортно-импортные инфраструктурные проекты и в долгосрочной перспективе способно лишить Евросоюз возможности удовлетворять растущие потребности в энергоресурсах. Как отметил Владимир Путин в статье для «Зюддойче Цайтунг», «при всех благих намерениях, он [Третий пакет] порождает серьезные риски в энергетическом хозяйстве Европы, подрывает желание инвесторов вкладывать средства в новые проекты. В результате — через несколько лет вместо конкурентного рынка мы можем получить обветшавшую инфраструктуру, дефицит энергоресурсов, а значит — и высокие цены для европейских потребителей»². Действительно, каков стимул для «Газпрома» вкладывать средства в строительство, например, Южного потока, если, не получив возможности управления трубопроводом и приоритетного права доступа к трубе, он не сможет вернуть вложенные средства?

ЕС прекрасно осознает исключительную роль России как поставщика энергоресурсов; в вышеупомянутом Сообщении Комиссии о внешнеэнергетической политике России отведен особый раздел. Официальная риторика Еврокомиссии претерпела некоторые изменения и стала в большей степени учитывать российские интересы (хотя бы вербально). Например, документ говорит об *общей* цели: «растущее сближение двух энергетических рынков», признавая при этом, что «Россия может оптимизировать социально-экономические выгоды от своего энергетического экспорта, а ЕС может повысить конкурентоспособность своего энергетического рынка». Перечисляя ключевые энергетические аспекты, обсуждающиеся в рамках переговоров по новому базовому соглашению Россия–ЕС, документ помимо всего прочего упоминает «доступ к энергетическим ресурсам, сетям и экспортным рынкам», что можно трактовать как признание озабоченностей по поводу препятствий на пути к конечным потребителям³.

¹ Именно это сейчас происходит к долями Газпрома и E.ON Ruhrgas, в литовской газовой компании Lieuvos Dijos.

² Статья В.В. Путина «Россия и Европа: от осмысления уроков кризиса — к новой повестке партнерства» в газете «Зюддойче Цайтунг» от 25.11.2010 г. // URL: <http://premier.gov.ru/events/news/13088/>.

³ Communication from the Commission on security of energy supply and international cooperation. «The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond Our Borders». COM(2011) 539 final Brussels, 07.09.2011.

Наряду с этим многие формулировки документа отражают традиционные для ЕС взгляды на суть сотрудничества: «поддержка рыночных реформ и улучшение инвестиционного климата в РФ», «вовлечение России в реализацию Энергетической дорожной карты ЕС до 2050 г.», хотя несколькими строками ранее упоминалось о том, что «общая Энергетическая дорожная карта ЕС–России определит возможности долгосрочного сотрудничества».

В целом тон Сообщения в отношении России — подчеркнуто уважительный. Но вот политическая дискуссия идет в несколько иной тональности. Представляя документ, Гюнтер Эттингер упомянул, что «третьи страны» [т.е. Россия. — *Н.К.*] используют угрозы нехватки энергоресурсов для растущего давления на страны ЕС, чтобы вынудить последние пойти на уступки, нарушающие законодательство ЕС о конкуренции. А полуофициальный информационный бюллетень Еврокомиссии прямо говорит, что «Комиссия обнародовала свою стратегию противодействия доминированию российской газовой монополии»¹.

Существующие противоречия интересов осложняют сотрудничество между Россией и ЕС, но никоим образом не останавливают его. В 2011 г. наконец-то вступил в строй Северный поток, в основе которого лежит самая естественная схема разделения затрат и рисков — модель долевой собственности и обмена активами. Подписанные в конце 2010 г. российско-польские договоренности о порядке управления польским участком газопровода Ямал–Европа дают хороший пример взаимовыгодного решения, полностью соответствующего нормам Третьего энергопакета. Реализация новых масштабных инвестиционных проектов свидетельствует о готовности России открыть для иностранных инвесторов доступ к разработке месторождений (разумеется, на взаимовыгодных условиях). К примеру, в августе 2011 г. «Роснефть» и «ЭксонМобил» подписали Соглашение о сотрудничестве на Арктическом шельфе России. Не закрыт и газовый сектор: в марте 2011 г. французская «Тоталь» приобрела 12% акций крупнейшего российского независимого производителя газа НОВАТЭКа, а также вошла в ключевой перспективный проект компании «Ямал СПГ».

Энергетическая безопасность в «Большой Европе» — отнюдь не игра с нулевой суммой: энергобезопасность может быть обеспечена только на основе системы регулирования, которая агрегирует интересы всех участников и обеспечивает справедливое распределение рисков, обязательств и доходов. В ее основу целесообразно положить не-

¹ Bulletin Quotidien Europe. No 10447. 08.09.2011.

официальный лозунг Европейского Союза — «единство в многообразии». В рамках взаимоприемлемых транспарентных и стабильных правил именно многообразие способно обеспечить комплиментарность и соблюдение обоснованных интересов всех игроков энергетического рынка. В этом залог успешного продвижения к цели, обозначенной совместной экспертной группой России и ЕС — добиться, чтобы «в отношениях между странами [Европейского. — *Н.К.*] континента энергетическая безопасность более не была разделяющим нас вопросом»¹.

* * *

Если в конце 1990-х гг. энергетической политики ЕС практически не существовало, то сегодня налицо новая сформировавшаяся сфера деятельности ЕС, с оформившейся и развивающейся компетенцией, четко сформулированными целями и широким набором инструментов. Эффективность действий ЕС еще не вполне отвечает поставленным задачам; ряд методов реализации политики оставляют странам-членам свободу маневра, затрудняющую достижение общих целей. Однако тревога по поводу высокой импортной зависимости ЕС генерирует мощный политический импульс к дальнейшему развитию общей энергетической политики. Последний стратегический документ Комиссии — Сообщение «Энергетика 2020. Стратегия для конкурентоспособной, устойчивой и безопасной энергетики» от 10 ноября 2010 г.² — является примером интегрированного подхода и содержит впечатляющий каталог мер, в числе которых есть и ряд новых предложений.

Создание и совершенствование единого либерализованного рынка электроэнергии и газа является системообразующим элементом энергетической политики ЕС. За 15 лет реформ достигнут большой прогресс — с 1 июля 2007 г. все потребители ЕС, включая домохозяйства, получили право переключаться с одного поставщика на другого, на рынке растет уровень конкуренции. Однако, хотя ЕС стремился создать общеевропейский конкурентный рынок электроэнергии и газа, реформы привели пока что к возникновению олигопольных национальных/региональных рынков. В последние годы в рамках создания

¹ Roadmap of the EU-Russia Energy Cooperation until 2050. Progress report. July 2011. Expert papers. 29th July 2011. P. 5.

² Communication from the Commission. Energy 2020. A strategy for competitive, sustainable and secure energy. COM(2010) 639 final.

единого либерализованного рынка акцентирует «единство рынка», для чего уже реализуется большое число инфраструктурных проектов и планируется еще больше новых¹. Как отметил член Комиссии ЕС по энергетике Г. Эттингер, «мы вернулись в XIX в., мы снова должны впрыснуть деньги [в энергетическую инфраструктуру. — *Н.К.*]»².

Пакет мер по климату и энергетике интегрировал воедино такие направления энергетической политики ЕС, как повышение энергоэффективности, развитие возобновляемой энергетики и сокращение выбросов парниковых газов. В этих сферах ЕС уже добился значительных успехов, хотя завышенные по политическим мотивам цели и недостатки открытого метода координации зачастую ведут к невыполнению намеченных нормативов. В последние годы обозначилась тенденция перехода от индикативных нормативов к обязательным, что в перспективе может укрепить дисциплину среди стран-членов.

Лиссабонский договор *de jure* легитимировал полномочия в сфере энергетики, которые Евросоюз фактически осуществлял в последнее десятилетия. Дальнейшее расширение компетенции ЕС маловероятно из-за оппозиции со стороны значительного числа стран-членов. Не исключено, что усилится внешняя компонента энергетической политики ЕС, однако пока не ясно, насколько далеко продвинется эта тенденция. Очевидно, что Комиссия всерьез займется мониторингом двусторонних соглашений государств ЕС с третьими странами на предмет их соответствия *acquis communautaire*. Однако способность Комиссии самостоятельно вести переговоры по энергетическим вопросам будет осуществляться на разовой основе при наличии консенсуса, основанного на совпадении интересов всех стран ЕС.

¹ Communication from the Commission. Energy infrastructure priorities for 2020 and beyond — A Blueprint for an integrated European energy network. COM(2010) 677 final.

² Bulletin quotidien Europe. No 10271. 07.12.2010.

Глава 10. Общая внешняя политика, политика безопасности и обороны

Развитие собственной политики безопасности и обороны продолжает рассматриваться в ЕС в качестве ключевого направления интеграции, формирования политического союза и превращения ЕС в крупного, авторитетного и дееспособного игрока на международной арене. Ставя перед собой такую цель, Евросоюз, вполне естественно, рассматривает себя как часть современного глобализирующегося мира, что требует от него выполнения глобальных функций в полицентрической международной системе. Этого, в свою очередь, невозможно добиться лишь за счет увеличения внутренних ресурсов ЕС — их необходимо использовать для формирования устойчивой системы внешних партнерств. Тремя главными стратегическими партнерами Евросоюз называет США, Китай и Россию.

Становление ЕС в качестве одного из сильных центров международной политики проходит крайне противоречиво, неравномерно. Это объясняется, прежде всего, спецификой сотрудничества в вопросах безопасности и обороны: во-первых, эта сфера остается ключевой, крайне чувствительной и деликатной в рамках обеспечения национального суверенитета государств — членов Евросоюза и, во-вторых, именно поэтому их сотрудничество здесь в отличие от других областей интеграции строится на межгосударственной основе. Взгляды стран — участниц ЕС в отношении процесса развития общей внешней политики, политики безопасности и обороны существенно различаются в том, что касается его скорости, форм, методов, механизмов. Кроме того, соответствующая линия стран Евросоюза может существенно меняться под воздействием тех или иных крупных событий и изменений на международной арене, таких, например, как военная кампания НАТО в Югославии (1999), атаки террористов на США (2001), война в Ираке (2003), Грузии (2008), дестабилизация в Северной Африке и военная кампания в Ливии (2011).

Восприятие Евросоюза как геополитического игрока и оценка его эффективности в системе международной политики довольно противоречивы. Высказываются прямо противоположные и полярные мнения,

в том числе и внутри самого ЕС. Причем каждое из них имеет достаточно серьезную и объективную аргументацию. Так, в соответствии с одной крайней точкой зрения, Евросоюз — самая успешная интеграционная группировка: теперь он обрел свое военно-политическое оперативное измерение; его развитие, несмотря на имеющиеся проблемы, идет по восходящей; он становится все более влиятельным международным игроком и т.д. Согласно другой точке зрения, Европейский Союз в сфере международных отношений является совершенно неэффективной организацией: ЕС не способен проводить самостоятельную политику, он слишком ограничен в своих возможностях, слишком зависим от других игроков, в том числе от Соединенных Штатов, в целом ряде ситуаций — от НАТО. Эти различающиеся взгляды оказывают влияние на формирование политической линии в отношении «третьего измерения» ЕС — как его стран-участниц, так и внешних игроков.

Однако такие существенные различия в политических оценках и подходах лишь подтверждают, что политический облик и роль Евросоюза необходимо рассматривать во всей диалектике его развития. Понятно, что ЕС — достаточно динамичная и во многом успешная организация, но в то же время там существует огромное количество проблем, и нельзя чисто механически экстраполировать на будущее те или иные успехи или слабости Европейского Союза.

Прежде всего, важно учитывать, что в сферах, касающихся международных отношений, безопасности и обороны, формирования соответствующего собственного измерения, Евросоюз добился весьма заметного прогресса. За относительно короткий срок, с конца 1990-х гг., когда в ЕС был инициирован процесс формирования практических инструментов и механизмов Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО), он наращивает внешнеполитическую активность, сумел создать развитую институциональную систему в этой области и собственный автономный потенциал, который интегрирован в его общую политику. Европейский Союз существенно расширил свой состав, проводит активную политику расширения европейского интеграционного пространства в различных формах (политика соседства, Восточное партнерство, Средиземноморский диалог и т.д.), присутствует во многих регионах мира, проводит многочисленные, многопрофильные операции в сфере управления кризисами и конфликтами. Сложилась ситуация, когда ЕС уже не может позволить себе играть роль стороннего наблюдателя в отношении решения важнейших проблем международной политики. Другое дело — насколько эффективны эти действия, насколько они самостоятельны, но это уже вопрос, относящийся к оценке «качества роста».

Примером того, что Евросоюз, с одной стороны, становится все более активным игроком, но, с другой стороны, его ресурсы по-прежнему относительно ограничены, являются действия ЕС в период грузинского кризиса 2008 г. Тогда возможности ЕС стали фактором, который во многом позволил выйти на кризисное урегулирование, не допустить эскалации конфликта и т.д. Но в то же время можно говорить и о слабости ЕС, поскольку у него на тот момент, как оказалось, не было достаточных инструментов для того, чтобы играть активную роль в ситуации, требующей быстрого, если не сказать немедленного, реагирования. Если бы тогда председательствовала в Евросоюзе не Франция, а другая страна и вместо Н. Саркози был бы какой-то другой лидер (менее решительный, не такой амбициозный, с иными мотивациями и политическими предпочтениями и т.д.), то можно себе представить, какими могли бы быть действия ЕС. Противоположный пример - военная операция в Ливии. Начав ее, французский президент вряд ли мог рассчитывать на «европеизацию» интервенции, несмотря на действия в контексте резолюции 1973 г. Совета безопасности (СБ) ООН. Евросоюз даже не рассматривал возможности проведения собственной операции в Ливии, в очередной раз де-факто делегируя выполнение этой задачи США/НАТО.

Внешиполитическое измерение ЕС в соответствии с Лиссабонским договором

Каждый новый Договор о ЕС, включая Лиссабонский, неизбежно отражает двойственность, диалектичность, противоречивость европейской интеграции в сфере внешней политики, безопасности и обороны. Эти основополагающие документы, с одной стороны, являясь де-факто и де-юре результатом конструктивных компромиссов стран-участниц, обеспечивают новую политико-правовую перспективу сотрудничества, с другой — позволяют государствам-членам в этих рамках снижать конфликтность интересов и сочетать их.

После принятия Лиссабонского договора¹, который юридически закрепил многие практические «наработки» ЕС в сфере ЕПБО и дополнил ее новым инструментарием, можно с еще большими основаниями говорить о том, что Евросоюз добился определенного прогресса как современный геополитический игрок. Но в этом отношении он

¹ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. C 83. 30.03.2010.

сталкивается не только с очень серьезными препятствиями, но даже с проблемами экзистенциального характера. И главная проблема отнюдь не решена в рамках проводимой Евросоюзом институциональной реформы. По словам Председателя Европейского совета Хермана ван Ромпея, у Европейского Союза все еще нет настоящей Общей внешней политики и политики безопасности и, более того, ее не будет, вероятно, и через десять лет, поскольку слишком велики различия между многими странами-участницами. Правда, Ромпей предпочитает говорить больше о различиях исторического, географического и иного подобного характера, но факт остается фактом — внутри Евросоюза нет политического единства, там сталкиваются слишком разные позиции, слишком разные интересы и политические мотивации. С этой точки зрения, Лиссабонский договор, с одной стороны, открыл ЕС путь для дальнейшего продвижения вперед, в том числе в сфере политики безопасности и обороны, а с другой стороны, дал для этого лишь дополнительный инструмент. При этом основным вопросом для самого Евросоюза по-прежнему являются цели Общей внешней политики и политики безопасности, т.е. общие конкретные цели, которые должны совместно определять страны-члены и позиции которых отнюдь не всегда совпадают.

Как показала практика, существует целый комплекс проблем и в связи с обретением Евросоюзом новых механизмов внешней политики, политики безопасности и обороны, причем не только технических. Конечно, притирка новых механизмов займет достаточно много времени. Достаточно привести пример того, с каким трудом достигалось соглашение о создании Европейской внешнеполитической службы (ЕВПС), какая вокруг этого развернулась борьба между странами и институтами ЕС. Евросоюз, несомненно, достаточно подготовлен, бюрократически и институционально он может преодолевать подобного рода кризисы, однако уже сейчас понятно, что именно за достижением таких компромиссов и скрывается очень существенная разобщенность ЕС и этот фактор носит долгосрочный характер. Поэтому достигнутые компромиссы нельзя считать исключительно позитивным результатом, нужно рассматривать их в качестве какого-то временного итога, за которым скрыты серьезные разногласия, причем не только между странами-членами, но уже и между институтами Европейского Союза. Межинституциональный конфликт в ЕС продолжает существовать. И теперь, при значительном перераспределении полномочий и функций между основными институтами — Еврокомиссией, Советом и Европарламентом — эта проблема становится еще острее.

Понятно, что Европейский Союз силен как так называемая «мягкая сила», и в этом качестве его активность, несомненно, нарастает. ЕС имеет возможность комплексно использовать все свои инструменты — от экономических и финансовых до военно-политических. Но совершенно очевидно и другое: Евросоюз представляет собой «мягкую силу», не только обращенную вовне, но и с точки зрения его внутреннего характера и содержания. Иными словами, это такое достаточно гуттаперчевое образование, которое меняет свои внутренние контуры, и политика ЕС в данном случае во многом остается не в полной мере предсказуемой. Поэтому, естественно, институциональная эффективность ЕС становится проблемой, причем не только для самого Союза, но и для его партнеров, в том числе России.

Таким образом, Лиссабонский договор формирует новый политический облик Евросоюза, консолидируя и развивая накопленный опыт в сфере международной политики и политики безопасности. Договор является существенным шагом вперед в процессе развития и структуризации политики ЕС в сфере безопасности и обороны, но в то же время оставляет за скобками большой перечень принципиальных и конкретных вопросов, ответы на многие из которых может дать, по видимому, лишь практика. Однако речь идет не столько о недостатках Договора, его слабостях или даже неадекватности, сколько, напротив, о его адекватности современному содержанию европейской политики, ее согласованным целям и задачам.

Новые механизмы и инструментарий ОВПБ/ОПББ

Первое изменение, которое вносит Лиссабонский договор — терминологическое. «Европейская политика безопасности и обороны» (ЕПББ) заменена «общей политикой безопасности и обороны» (ОПББ). Это вряд ли можно считать лишь простой сменой «вывески», косметической операцией, скрывающей отсутствие реальных инноваций в Лиссабонском договоре — учитывая не только действительно большое количество таких нововведений, но и мотивацию, которая стоит, очевидно, за сменой названия. Во-первых, политика безопасности и обороны была и остается, в соответствии с новым договором, неотъемлемой составляющей ОВПБ — Общей внешней политики и политики безопасности ЕС. Замена «ЕПББ» на «ОПББ» более ясно характеризует эту связь. Во-вторых, все-таки термин «общая» политика точнее, чем «европейская», отражает ее межгосударственный характер, а также от-

части и тот факт, что Евросоюз представляет отнюдь не всю Европу и, тем более, не все европейское пространство безопасности.

Лиссабонский договор, который вносит большое количество принципиальных институциональных изменений, остается консервативным и подтверждает «неприкосновенность» межгосударственной основы сотрудничества. Более того, Договор содержит в этом отношении дополнительные гарантии, и именно для того, чтобы это подтвердить, новые институты и механизмы не будут размывать межгосударственные отношения в рамках ОВПБ/ОПБО. С этой целью приняты две специальные Декларации по ОВПБ. Это сделано по настоянию Великобритании, принципиально и последовательно противостоящей любым попыткам коммунитаризации внешней и обороной политики. Характерно, что включение в Лиссабонский договор двух деклараций — одно из двух заметных изменений по ОВПБ, внесенных при его подготовке в базовый текст Конституции. Декларации подчеркивают, что положения нового договора, включая институциональные изменения, никоим образом «не затрагивают правовые основы, компетенции и властные полномочия каждого государства-члена в отношении формулирования и проведения его внешней политики, его национальной дипломатической службы, отношений с третьими странами и участия в международных организациях», а положения по ОПБО «не затрагивают специфического характера политики безопасности и обороны государств-членов»¹.

Второй «лиссабонской поправкой» несостоявшегося Конституционного договора стала замена предусматриваемого им нового поста «министра иностранных дел Союза» на «Высокого представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности», который одновременно (как и по не принятой Конституции) является вице-председателем Комиссии ЕС (далее ВП/ВПК). Многие полагают, что смена титула не имеет сколько-нибудь серьезного значения, поскольку изменений в содержательную часть Договора, связанную с новым институтом ВП/ВПК, внесено не было. Отчасти это справедливо. Но, с другой стороны, употребление термина «министр» вызывало бы ассоциации с тенденциями к федерализации, усилению наднациональных элементов в ЕС. В связи с этим возникала бы, например, виртуальная проблема субординации между «общим» министром иностранных дел ЕС и национальными министрами.

В соответствии со ст. 18 Лиссабонского договора, ВП/ВПК должен осуществлять руководство ОВПБ, способствовать ее развитию путем

¹ Declaration (14) concerning the common foreign and security policy // Official Journal of the European Union. C 83. 30.03.2010. P. 343.

внесения соответствующих предложений и проводить ее в соответствии с решениями Евросовета. Особо подчеркивается, что эти полномочия распространяются и на ОПБО. ВП/ВПК также председательствует в Совете министров иностранных дел, который учреждается Договором отдельно от Совета по общим делам.

Совмещение функций Высокого представителя с полномочиями вице-председателя Комиссии призвано «обеспечить цельность внешней деятельности Союза», эффективное комплексное использование ресурсов и инструментов при проведении ОВПБ/ОПБО — политико-дипломатических, административных, экономических, гуманитарных и миротворческих, гражданских и военных. Это отражает комплексный характер развития европейской интеграции, все направления и политики которой тесно взаимосвязаны, что неизбежно ведет к своего рода институциональной конвергенции внутри ЕС и, в частности, к появлению элементов наднациональности в рамках межгосударственных институтов ОВПБ/ОПБО. Прежние попытки воспрепятствовать этому путем четкого разграничения функций Высокого представителя по ОПБО и члена Комиссии по внешним делам ясно показали, насколько такое дробление внешнеполитической деятельности ЕС, оправданное институционально, но не функционально, неэффективно с точки зрения решения Союзом своих политических задач.

Теперь Кэтрин Эштон, занявшая пост ВП/ВПК, продолжает выполнять «межгосударственные» функции, действуя на основе решений Совета. Хотя в Комиссии ВП/ВПК становится частью наднационального органа, К. Эштон руководствуется ее процедурами только в той степени, в какой это согласуется с ее полномочиями в качестве Высокого представителя. Это, в свою очередь, дает возможность обратного влияния наднациональных институтов на межгосударственную сферу ОВПБ/ОПБО: например, через соответствующие решения, имеющие внешнеполитическое измерение, которые могут быть проведены непосредственно через Комиссию. В этом смысле, водораздел, который ранее проходил между Высоким представителем и членом Комиссии по внешним связям, теперь перемещается в саму Комиссию, где осуществляется «разделение труда» между ВП/ВПК и другими членами Комиссии, прежде всего — ее Председателем, и Комиссией в целом.

О тенденции к институциональной конвергенции свидетельствуют и два других примера, также связанных с важными институциональными нововведениями Лиссабонского договора в сфере ОВПБ/ОПБО. Первый — создание Европейской внешнеполитической службы. Договор предусматривает, что ЕВПС будет содействовать Высокому представи-

телю в выполнении его мандата и «работать во взаимодействии с дипломатическими службами государств-членов» ДЭС), что означает определенную ретрансляцию институционального двуединства ВП/ВПК на уровень Службы.

Другое крайне важное нововведение — создание механизма «постоянного структурированного сотрудничества» в рамках Европейского Союза (ст. 46 ДЕС). С одной стороны, оно может рассматриваться как частный случай продвинутого сотрудничества, поскольку также рассчитано на формирование единой группы странами, желающими и способными в этом составе глубже развивать интеграционное взаимодействие. Но, с другой стороны, существенное отличие «постоянного структурированного сотрудничества» состоит в том, что оно преследует вполне определенные, конкретные цели в конкретной сфере сотрудничества. Это специальный механизм, позволяющий объединяться тем странам-участницам (в любом количестве, в отличие от минимум девяти, в случае продвинутого сотрудничества), «чей военный потенциал удовлетворяет относительно более высоким критериям и которые имеют в отношении друг друга большие обязательства в этой области, нацеленные на выполнение наиболее сложных миссий». Специальный Протокол о структурированном сотрудничестве¹ определяет наряду с его общим предназначением и более конкретные цели. Оно открыто для всех государств-членов, которые намерены не только «продолжать более интенсивно развивать их военные потенциалы», но и сформировать на национальной или многонациональной основе тактические боевые группы, которые могли бы выполнять весь спектр оперативных задач, определенных в рамках ОПБО, и быть развернуты в течение 5–30 дней на период по меньшей мере 120 дней.

Значение положений о структурированном сотрудничестве, таким образом, опять-таки в отличие от продвинутого, состоит не в том, что оно открывает потенциальные возможности углубленного взаимодействия, а в том, что уже идущее сотрудничество и принятые в этой связи странами-участницами обязательства закрепляются юридически.

До сих пор основой межгосударственных отношений в сфере ЕПБО (теперь ОПБО) было принятие решений на основе консенсуса (дополненного возможностью конструктивного воздержания). Лиссабонский договор впервые отходит от правила консенсуса в вопросах, имеющих оборонное измерение. Решения об учреждении структурированного

¹ Protocol (No 10) on permanent structured cooperation established by article 42 of the Treaty on European Union // Official Journal of the European Union. C 83. 30.03.2010.

сотрудничества и составе его участников принимаются квалифицированным большинством голосов (Советом после консультаций с Высоким представителем). Причем по вопросам присоединения к структурированному сотрудничеству или исключения из него голосование в Совете должно проводиться также квалифицированным большинством, но уже только в группе непосредственных участников.

Институциональная трансформация ОВПБ/ОПБО в соответствии с Лиссабонским договором, несомненно, отвечает требованиям углубления интеграции как в этой сфере, так и в целом. То, что его положения фактически идентичны содержанию Конституционного договора, свидетельствует об устойчивости компромиссов, которые достигнуты в ЕС по вопросам политики безопасности и обороны. Вместе с тем целый ряд этих положений не конкретизирован, четко не прописаны механизмы работы новых институтов и их взаимодействия. Поэтому, с одной стороны, облик Европейского Союза, отраженный в зеркале Лиссабонского договора, существенно меняется. Но, с другой стороны, это отражение все еще остается не достаточно четким. После ратификации Договора Евросоюз переживает переходный период, осуществляя крайне сложную работу по строительству на практике новых институтов и механизмов, их постепенную апробацию и адаптацию. При этом, как показывает практика, реализация намеченных реформ вызывает новые разногласия как между странами-участницами, так и между институтами ЕС, которые зачастую по-разному интерпретируют его положения применительно к политической практике и своим задачам.

Понятно, что многие проблемы не только практического, но и политического характера не решены, они остались за рамками Лиссабонского договора. Несмотря на значимые изменения, которые он привносит в сферу политики безопасности и обороны, Договор в основном консолидировал те шаги и ту политику, которые Европейский Союз уже на практике осуществлял в этой области и которые были предусмотрены Конституцией. Достигнутые при ее разработке компромиссы, реализованные в рамках Лиссабонского договора, не дают ответа на центральные вопросы, разделяющие государства-члены. Они касаются политических целей европейской интеграции (*«finalité politique»*), в соответствии с которыми должен строиться будущий Евросоюз. На практике в ЕС по-прежнему нет политического единства, нет даже политического концерта, и Договор этого факта не изменит. Показательно, что дефицит политического единства в определенной степени демонстрирует и сам Лиссабонский договор — например, по такому, казалось бы, неконфликтному вопросу, как символы ЕС. Только 16 государств-членов признали, что такие символы (флаг,

гимн, девиз, евро) «будут оставаться для них символами, выражающими существо сообщества жителей в Европейском Союзе, и их преданность ему»¹. При этом характерно, что к Декларации присоединилась Германия, но не присоединилась Франция, хотя ось Берлин—Париж по-прежнему призвана играть роль локомотива евроинтеграции. Аналогично оказался разделенным и Бенилюкс: к Декларации не присоединились Нидерланды.

В Договоре прекрасно очерчены все основные оперативные задачи Европейского Союза в указанной сфере ОПБО, и их перечень расширен по сравнению с Амстердамским договором². Вместе с тем это отнюдь не решает проблему ограниченности оперативного потенциала и эффективности Евросоюза, который значительно отстает от США.

Однако даже относительный прогресс оперативного строительства в ЕС, т.е. совершенствование инструментов ОПБО, оставляет нерешенными многие вопросы, связанные с целями их применения. Отсутствует единство в том, что касается будущего общей внешней политики и особенно общей обороны. Нет четкого определения компетенции и сфер европейской политики безопасности и обороны. Многие серьезные проблемы, принципиально важные для европейской (и международной) безопасности, такие как американская противоракетная оборона или военная операция в Ливии, остаются за пределами практической политики Евросоюза. Если их рассматривать на уровне ЕС с целью определения его общей позиции, совершенно понятно, что это не только не привело бы к большему единству и усилению голоса Европейского Союза в международных делах, а, наоборот, угрожало бы еще больше разделить страны-участницы. С другой стороны, если их готовность и способность решать совместно подобные проблемы явно ограничены, тогда встает вопрос, а на-

¹ Declaration by the Kingdom of Belgium, the Republic of Bulgaria, the Federal Republic of Germany, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the Italian Republic, the Republic of Cyprus, the Republic of Lithuania, the Grand-Duchy of Luxembourg, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Austria, the Portuguese Republic, Romania, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic on the symbols of the European Union // Official Journal of the European Union. C 83. 30.03.2010. P. 355.

² В соответствии со ст. 43 ДЕС, в рамках ОПБО ЕС может использовать гражданские и военные средства при выполнении следующих задач: совместные операции по разоружению, гуманитарные и поисковые задачи, задачи по предоставлению консультационной помощи и содействию в военной сфере, задачи в сфере предотвращения конфликтов и миротворческой деятельности, задачи вооруженных сил в сфере управления кризисами, включая установление мира и постконфликтную стабилизацию. Все эти задачи могут решаться в рамках борьбы с терроризмом, включая поддержку третьих стран в борьбе с терроризмом на их территории.

сколько существует вообще целостная Общая политика безопасности и обороны ЕС.

Очень важно понимать, что, несмотря на четкое подтверждение того, что европейская политика безопасности и обороны является неотъемлемой частью общей внешней политики Европейского Союза, тем не менее существует разрыв между этими двумя сферами политики. В качестве примера можно рассмотреть проблему Косово. Несмотря на то, что политическая оценка и политика стран Европейского Союза в отношении признания независимости Косово различна, тем не менее страны Европейского Союза одобрили проведение полицейско-правовой миссии EULEX в Косово. Все это свидетельствует о том, что существует серьезный разрыв между целями, формулируемыми в рамках общей внешней политики Европейского Союза, и тем инструментарием, которым он обладает в области безопасности и обороны. И Лиссабонский договор, как уже говорилось, ничего в этом отношении принципиально изменить не может, что по-прежнему будет существенно ограничивать прогресс и значимость внешней политики и политики безопасности и обороны ЕС.

Для успешного решения определенных в Лиссабонском договоре задач ОПБО предусматривается, как указывалось выше, механизм структурированного сотрудничества. Конечно, соответствующие положения можно считать существенным достижением в контексте развития собственного оперативного потенциала ЕС. Однако создание этого механизма свидетельствует не только о новых возможностях углубления сотрудничества стран-участниц, но и о том, насколько такие возможности ограничены функционально и политически: ЕС не выходит за рамки решения конкретных задач совершенствования оперативного потенциала. К тому же тем самым страны ЕС фактически закрывают для ОПБО двери продвинутого сотрудничества, несмотря на то, что формально, де-юре, Лиссабонский договор предусматривает, что Совет может принять решение, разрешающее продвинутое сотрудничество в качестве «крайней меры», в том числе и в этой сфере. Ведь отныне странам, которые хотели бы пойти дальше своих партнеров по ЕС по пути углубления взаимодействия в области безопасности и обороны, крайне сложно было бы аргументировано настаивать на этом как на крайней мере, поскольку существуют возможности структурированного сотрудничества. Образование своего рода «Шенгенской зоны» политики безопасности и обороны в качестве возможности развития интеграции на разных скоростях становится теперь гораздо менее вероятным, чем прежде, когда ряд стран ЕС (во главе с Францией) рассматривали это как способ преодоления не-

желания других государств (таких, как Великобритания) более активно и быстро продвигаться к намеченной цели совместной обороны. Кроме того, оговорка, содержащаяся в Договоре о том, что продвинутое сотрудничество может быть учреждено лишь тогда, когда его цели не могут быть достигнуты Союзом в целом *в разумный период* (понятие весьма неопределенное), также снижает шансы использовать на практике такую возможность.

Даже если предположить, что Европейский Союз попытается когда-либо прибегнуть к «крайней мере» продвинутого сотрудничества, чтобы преодолеть узкое бутылочное горлышко, когда политическая воля одних государств-членов идет впереди готовности других, то это может дать прямо противоположный эффект. Вместо того, чтобы «способствовать достижению целей Союза, обеспечить его интересы и усилить интеграционный процесс», структурированное сотрудничество в области европейской политики безопасности и обороны может существенно тормозить прогресс и развитие на этом направлении. Ведь, позволяя одним странам развивать политику безопасности и обороны ЕС и соответствующий потенциал в более узком составе участников, структурированное сотрудничество в то же время, по существу, является легализованной возможностью для других, не участвующих стран воздерживаться от активной роли на этом направлении. Очевидно, что такой двойственный эффект может дать и структурированное сотрудничество. Таким образом, теоретически повышающаяся политико-правовая гибкость ОПБО, во-первых, мало реализуема в практическом плане и поэтому, во-вторых, может, напротив, еще более усилить неразрешенные политические противоречия и столкновения интересов внутри ЕС.

Важным достижением Лиссабонского договора является то, что в соответствии с ним Европейский Союз значительно дальше продвигается по пути консолидации ресурсов в том, что касается, во-первых, объединения возможностей инструментария ОВПБ/ОПБО и, во-вторых, операции по линии военно-гражданского кризисного урегулирования. Это, несомненно, существенно повышает потенциал Европейского Союза за счет усиления комплексного характера и внутреннего функционального единства политики безопасности и обороны. Но вопрос о том, подчеркнем еще раз, в какой мере этот потенциал будет востребован и реализован и насколько эффективно реализован, конечно же, остается открытым.

По Лиссабонскому договору, операции в рамках ОПБО по всему их спектру могут проводиться в рамках борьбы с терроризмом, включая возможное содействие Европейского Союза третьим странам в этом направлении. Это важно не только для самого ЕС с точки зрения структу-

ризации усилий и ресурсов в сфере борьбы с терроризмом, но и для развития международного антитеррористического сотрудничества, в том числе и с Россией. Но за этим можно увидеть и определенную эволюцию ОПБО, которая нацелена на «усиление международной безопасности в соответствии с принципами Устава Организации Объединенных Наций» (ст. 42(1) ДЕС). В результате подписания Лиссабонского договора ЕС несколько уходит от опоры на решения и мандаты международных организаций, в частности ООН, поскольку он может в принципиальном плане инициировать операцию ОПБО в поддержку третьей страны по ее запросу. Очевидно, Лиссабонский договор не расширяет спектр операций ОПБО, а лишь легитимизирует новые формы оперативной деятельности ЕС, которые он уже начал осуществлять на практике. Но это само по себе не снимает проблему возможного выхода ЕС за рамки международных мандатов.

Еще один серьезный вопрос, на который нет ясного ответа в Лиссабонском договоре, — взаимодействие политической власти и гражданского общества. В частности, ОПБО, укрепленная существенным оперативным потенциалом, развивается в определенном отрыве от измерения внутренней безопасности. В дебатах вокруг Евроконституции поднимался вопрос, почему Европейский Союз не может задействовать ресурсы ОПБО внутри, на своей территории. Лиссабонский договор продвинулся в решении этой проблемы, но лишь отчасти. В так называемом «положении о солидарности» (ст. 222 ДФЕС и Декларация к ней¹) содержится обязательство стран-участниц действовать совместно и оказывать взаимное содействие не только в случае террористической угрозы или атаки, но также в случае природных или техногенных катастроф. Означает ли это, что другие задачи ОПБО, такие как поисковые операции и т.д., по-прежнему будут выполняться лишь за пределами границ ЕС? Если в Европейском Союзе в какое-то время возникнет серьезный кризис или угроза кризиса, например, на Балканах после вступления ряда балканских государств в Европейский Союз, сможет ли он задействовать потенциал ОПБО? Лиссабонский договор не запрещает это, но и не предоставляет легитимного мандата для подобных «внутренних» операций.

Вопрос об участии третьих стран в совместных действиях с Европейским Союзом в области кризисного урегулирования также фактически не разрешен. Формально сохранена так называемая Севильская формула, в соответствии с которой ЕС может приглашать третьи государства

¹ Declaration (37) on Article 222 of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. C 83. 30.03.2010. P. 349.

участвовать в операциях под руководством Европейского Союза. Однако достаточно очевидно, что для таких стран, как Россия, это является неприемлемым в качестве единственно возможного варианта совместных действий, необходим поиск и других опций. Причем не только Россия пытается убедить Евросоюз соответствующим образом изменить свою позицию, но хотят добиться этого и такие страны, НАТО как Турция. Ясно, что отсутствие конструктивных ответов со стороны ЕС, которые могли бы быть даны, но которых не оказалось в Лиссабонском договоре, сужает кооперационный потенциал самого Европейского Союза в отношении с третьими странами и с организациями и, следовательно, уменьшает политические ресурсы ОПБО.

Один из принципиальных вопросов касается перспективы формального обретения Европейским Союзом единого голоса в международных организациях. Это крайне важная тема, поскольку понятно, что если ЕС претендует на единство и глобальную роль, то необходимо определенным образом обозначать и отстаивать свою позицию. И на этом направлении ЕС, далеко не единый политически, все же делает или намечает первые шаги. Конечно, ЕС как таковой пока не готов занять место, например, в Совете Безопасности ООН. Но важно обратить внимание на резолюцию, принятую Европейским парламентом нового созыва к 65-й ассамблее ООН в сентябре 2009 г.¹ Один из центральных пунктов доклада, в поддержку которого принята резолюция и за который проголосовало подавляющее большинство парламентариев, как раз призывает строить политику Европейского Союза таким образом, чтобы вести дело к обретению Европейским Союзом места в Совете Безопасности ООН. Важно не только то, что такая линия определена впервые, но и то, что выступающий за нее Европарламент играет, по Лиссабонскому договору, новую роль, в том числе и с точки зрения законодательных полномочий. То есть, даже если завтра Европейский Союз не готов занять свое место в Совете Безопасности ООН, то это не значит, что ЕС не будет идти по этому пути в долгосрочной перспективе. Конечно, подобная перспектива рождает, в свою очередь, новый круг проблем. Если новый расширенный состав будущего Совета Безопасности ООН и не отнимает места постоянных членов у таких стран, как Россия, США или Китай, то включение в него ЕС поставило бы в повестку дня о месте в СБ ООН нынешних членов Евросоюза. Сомнительно, чтобы такие страны как Франция и Великобритания, которые к тому же играют определяющую роль в политической эволюции ЕС, согласились бы на какие-либо изменения своей ро-

¹ Европейский союз: факты и комментарии. Январь-март, 2010. Вып. 59, С. 22.

ли и своего статуса в международных организациях. Это свидетельствует также о том, что излишне односторонне выглядят утверждения, что интеграцию ЕС в сфере безопасности и обороны тормозят «новоевропейцы» или какие-то другие противники коммунитаризации. Есть вполне очевидные пределы и ограничения даже у тех стран, которые рассматриваются в качестве структурного ядра ОПБО, таких как Франция или Германия, воздержавшаяся при голосовании по резолюции СБ ООН по Ливии. Обобщая, можно со всей определенностью сказать, что в процессе формирования институционального единства Европейского Союза, единого европейского голоса, существуют и воспроизводятся существенные внутренние противоречия, в том числе связанные с политической практикой ЕС и его стран-участниц.

Внешнеполитическая роль ЕС в контексте фактора США

Внешнеполитический курс президента США Обамы принципиально отличается от политики администрации Дж. Буша-младшего, которая строилась на основе унилатерализма, стремлении к гегемонии, основанном на уверенности в доминировании США как единственной супердержавы, на военном превосходстве и, как следствие, на опоре на силовые методы решения международных проблем. Отказ от этой неоконсервативной политики объясняется, прежде всего, прогрессирующей неспособностью США добиться реализации поставленных целей, усилившейся ее критикой как внутри страны, так и извне, в том числе со стороны основных союзников США. Отсутствие поддержки союзников крайне осложнило реализацию внешнеполитических приоритетов США (Афганистан, Ирак, расширение НАТО, ПРО и т.д.).

Одновременно нежелание администрации Буша учитывать интересы союзников, попытка использовать европейскую разобщенность, снижение заинтересованности в использовании многосторонних институтов, включая НАТО, ослабили не только готовность, но и способность партнеров Соединенных Штатов оказывать им поддержку на международной арене. В частности, одним из последствий войны в Ираке стало ослабление ЕС и размывание его внешнеполитических возможностей. Односторонность Вашингтона и акцент на силовую политику заметно ослабили способность США быть авторитетным лидером в международных делах и брать на себя роль «мягкой силы».

Разворот Обамы в сторону новой многосторонности в противовес силовому унилатерализму, соответствующее изменение внешнеполи-

тических приоритетов и ряд предпринятых в этом направлении шагов были восприняты в Европе как новое окно возможностей для упрочения трансатлантического союза. Самое главное, что в основе этого лежит очевидное сближение политических интересов США и Европы — как раз в том направлении, которого стремились добиться от Вашингтона его основные союзники (в отличие от вынужденного постираксского сближения).

Европейские союзники США по-прежнему заинтересованы в ответственном американском лидерстве (в противовес гегемонии), готовы оказывать поддержку «новому курсу» Обамы, а сами Соединенные Штаты также заинтересованы в объединении с ближайшими союзниками на основе общих интересов и ответственности. Одним из возможных следствий стало увеличение политической сплоченности ЕС, не подрываемой, как при прежней администрации, а поддержанной Соединенными Штатами. Европейцы полагают, что этому способствует также заинтересованность США в ЕС как «мягкой силе». В связи с этим усиливаются вектор ОПБО и перспективы укрепления европейской опоры трансатлантического альянса (в том числе с учетом реинтеграции Франции в НАТО). Операция в Ливии показала, что у США появляются реальные возможности в большей мере рассчитывать на европейских союзников в контексте разделения ответственности и военно-политических усилий.

Снижение конфликтности между США и их союзниками позволяет переводить взаимное влияние из парадигмы политико-дипломатического противоборства и давления (ослабившего возможности сторон) в русло ответственного партнерства на основе совпадающих интересов. При этом США могли бы рассчитывать на помощь союзников в реализации нынешних приоритетов американской внешней политики (Афганистан, Иран, нераспространение и контроль над вооружениями), а их европейские союзники — на помощь в решении своих проблем (Ближний Восток, Россия/энергобезопасность/общее соседство, изменение климата). Для Европы крайне важно, что изменения во внешней политике США весьма позитивно воспринимаются в европейском общественном мнении, уходит в прошлое период заметного ухудшения имиджа США и антиамериканизма. Это, в свою очередь, является значимым ресурсом позитивного влияния союзников на Соединенные Штаты и фактором укрепления внутривосточного единства.

В то же время до сих пор свобода рук Обамы во внешней политике относительно ограничена. Не во всех вопросах он может идти на видимое сближение с Европой — как в силу внутривосточной ситуации в США, так и ввиду «тяжелого наследия» Дж. Буша-младшего.

Проблемы и неудачи во внешней политике используются и будут использоваться противниками Обамы, которые, среди прочего, обвиняют его как раз в неоправданных шагах навстречу интересам партнеров (но одновременно конкурентов) в ущерб национальным интересам США. Это задает пределы сближению США и их союзников по важнейшим вопросам международной политики.

Аналогично и возможности Европы влиять на США хоть и увеличились при Б. Обаме, но в крайне невысоких пределах. Свидетельством этому является отказ Обамы от очередного саммита США—Европейский Союз в 2010 г. Председательствовавшая тогда в ЕС Испания объясняла такое решение проблемами технического характера, связанными с насыщенным графиком Президента США. Однако вполне понятно, что вопрос совсем не в этом. Или, скорее, как раз в том, какой рейтинг в повестке дня современной внешней политики США занимает Европейский Союз, насколько ЕС может претендовать на внимание, не говоря уже о понимании со стороны своего атлантического союзника.

Совершенно очевидно, что возможности Европы усиливать трансатлантическую связку и одновременно свой политический рейтинг и свою автономию по отношению к США на уровне объединенного Европейского Союза крайне ограничены. Существуют, например, предложения пересмотреть отношения внутри Европейского Союза в направлении формирования новых структур по политике обороны и безопасности (постоянные оперативно-штабные структуры), чтобы быть если не равновесными, то более интересными партнерами для США. Существует предложение в НАТО — пересмотреть соглашения «Берлин-плюс» между ЕС и НАТО в сторону большей эффективности. Существует предложение создать Трансатлантический политический совет на уровне Высокого представителя ЕС — Госсекретаря США. Но хотя многие из этих идей действительно интересны и в целом не безосновательны, реальность заключается в том, что это пока пожелания, идущие со стороны Европейского Союза (хотя даже не общая позиция ЕС), но отнюдь не готовность США двигаться в этом направлении.

Другими словами, ЕС хотя и обладает известной политической самостоятельностью, но может ее реализовать только в абсолютно четкой системе координат трансатлантического альянса. За этими пределами возможности проведения самостоятельной линии минимальны, если не сводятся к нулю.

При сравнении конфигурации отношений в треугольнике ЕС—США—РФ в институциональном плане выясняется, что Россия даже ближе к Европейскому Союзу, чем США. Евросоюз только обсуждает возможность организации постоянного механизма консуль-

таций с Соединенными Штатами (политсовет), а у России и ЕС такой орган — Постоянный совет партнерства (ПСП) — действует достаточно давно, с 2004 г. Более того, вполне реальной является перспектива достройки ПСП специальным механизмом сотрудничества в сфере внешней безопасности (Комитет по внешней политике и политике безопасности).

ОПБО ЕС: испытание «арабской весной»

«Арабская весна», начавшаяся с протестного движения в Тунисе в конце 2010 г., стала серьезным тестом на востребованность и внешнеполитическую дееспособность ЕС в качестве самостоятельного и авторитетного международного игрока, испытанием его успешности в новом лиссабонском формате. Многие недостатки и ограничения внешнеполитических механизмов ЕС, его Внешнеполитической службы ясно проявились уже на начальном этапе зарождения «демократической волны» в арабском мире, когда события там явно опережали дипломатические и практические реакции Евросоюза.

Только когда массовое восстание в Тунисе заставило бежать из страны президента Бен Али и 17 января 2011 г. было сформировано новое правительство, позиция Брюсселя наконец определилась. В тот же день К. Эштон и Ш. Фюле (член Комиссии по политике расширения и соседства) в совместном заявлении выразили солидарность ЕС с тунисским народом и предложили переходной власти немедленную помощь в организации честных свободных выборов и создании правительства национального единства, которое обеспечило бы мирный демократический переходный процесс¹. В заявлении указано, что ЕС готов предоставить Тунису дополнительную чрезвычайную помощь и Брюссель уже начал работу над «широким пакетом мер» по содействию демократическим реформам и экономическому развитию страны. Несмотря на революционные изменения в Тунисе и неясность политической перспективы, Евросоюз подтвердил новому руководству страны, что вопрос о предоставлении Тунису «продвинутого статуса» не снят с повестки дня и должен обсуждаться в качестве реальной перспективы. Тем самым, Брюссель, с одной стороны, стремился сохранить сложившийся формат отношений с Тунисом, с другой стороны, демонстрировал критикам, что европейская сдержанность была оп-

¹ Joint statement by EU High Representative Catherine Ashton and Commissioner Stefan Füle on the situation in Tunisia. A 018/11 Brussels, 17 January 2011.

равдана (поскольку поспешные решения о замораживании переговоров и др. оказались бы контрпродуктивными).

Начавшиеся 25 января 2011 г. массовые волнения в Египте подтвердили прогнозы тех, кто предупреждал о возможном революционном эффекте домино в Южном Средиземноморье или даже рассчитывал на это¹. Для ЕС это послужило сигналом, что, во-первых, Брюссель уже не может продолжать придерживаться тактики выжидания и необходимо преодолевать реактивность европейской политики в отношении государств региона. Во-вторых, что эта политика должна иметь двуединый характер: с одной стороны, предусматривать осуществление комплекса экстренных антикризисных мер, которые, с другой стороны, должны быть включены в общий контекст обновленной концепции долгосрочных отношений с арабскими странами. И поэтому, в-третьих, адресная политика в отношении отдельных государств, учитывающая их специфику, должна быть вписана в продуманную региональную стратегию, отражающую изменившиеся реалии. В Евросоюзе окрепло понимание масштабности проблемы, и региональная тематика вошла в центральный круг приоритетов общей внешней политики и политики безопасности ЕС.

Уже в ходе встречи министров иностранных дел ЕС 31 января 2011 г. обсуждение ситуации в Египте велось в более широком региональном контексте, и было признано необходимым пересмотреть средиземноморскую политику Союза. При этом первоначальное невнятное отношение Брюсселя к народным выступлениям в Тунисе против официальных властей сменилось признанием «мужества и решимости тунисского народа в их мирной борьбе за утверждение своих прав и демократических устремлений»². Несмотря на то, что вероятные последствия падения правящего режима в Египте, учитывая его региональную роль и особый вес в ряду европейских партнеров, намного превосходили «издержки» тунисской революции, Евросоюз признал «легитимные демократические устремления египетского народа», хотя и воздерживался от прямых обвинений в адрес официального руковод-

¹ Депутаты ЕП на сессии 17 января аплодировали выступлению Д. Кон-Бендита, в котором он призвал поддержать выступления тунисского народа. «Надежда на свободу», которую мы увидели в 1989 году в Восточном блоке, теперь родилась в такой стране, как Тунис. Завтра мы увидим это в Алжире, а послезавтра в Египте и Иордании» (European Parliament. Debates. Monday, 17 January 2011 — Strasbourg (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20110117+ITEM-011+DOC+XML+V0//EN&language=EN>).

² Council of the European Union. Council conclusions on Tunisia 3065th Foreign Affairs Council meeting. Brussels, 31 January 2011.

ства страны¹. Такая попытка подстраховаться на случай, если режим сможет устоять, вполне объяснима, ведь это могло подорвать доверие к принципиальности и последовательности ЕС, а также и веру в то, что европейская политика действительно определяется заявленными ценностными ориентирами, а не прагматическими интересами.

Депутаты Европарламента во время дебатов в начале февраля 2011 г. выступили с жесткой критикой политики ЕС в регионе и европейской дипломатии. Характерно, что К. Эштон фактически не оспаривала эту критику по существу, отметив лишь, что она не может нести ответственность за то, что ей «досталось в наследство», что ее Служба находится в процессе становления и работает в условиях крайне сложной международной ситуации. Парламентарии подчеркнули необходимость безотлагательно подвергнуть пересмотру Европейской политики соседства (ЕПС) и «политику содействия демократии и правам человека и создать механизм исполнения положений о правах человека во всех соглашениях с третьими странами»².

Таким образом, Евросоюз вынужден был сделать три принципиальных вывода. Во-первых, стало очевидно, что европейские реакции явно отстают от логики событий и явно не адекватны ей, а новые механизмы и инструменты ОВПБ оказываются в этой ситуации малоэффективными. Во-вторых, что эта протестно-революционная волна не остановится на границах Туниса или Египта, она с большой долей вероятности захватит и другие страны региона, где усиливающиеся протесты могут привести к повторению тунисского и египетского сценария. В-третьих, на смену прежней критике неэффективной Европейской политики соседства и Средиземноморской политики ЕС пришло понимание их полного провала. Расчет на поддержание с помощью этих коммунитарных политик стабильности в регионе, особенно с учетом европейских приоритетов безопасности, не оправдался.

Все три вывода в комбинации означали необходимость выработки Евросоюзом новой региональной стратегии и соответствующих подходов и инструментов. Причем действовать надо было безотлагательно и решительно, с одной стороны, учитывая масштабность вызова, нарастающую динамику событий и перемен в регионе и эскалацию нестабильности; с другой стороны, в связи с невозможностью про-

¹ Council of the European Union. 3065th Foreign Affairs Council meeting. Brussels, 31 January 2011. 5888/1/11 REV 1 (en). PRESSE 16v. PR CO 4. P. 7.

² MEPs offer solidarity with Tunisian protesters but question EU foreign policy / European Parliament / News, 03.02.2011 (<http://www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/content/20110203IPR13099/html/MEPs-offer-solidarity-with-Tunisian-protesters-but-question-EU-foreign-policy>).

должать и далее использовать в отношениях с региональными партнерами не оправдавшие себя подходы и устаревшие инструменты, тем более в отношениях с новыми партнерами и политическими силами, пришедшими к власти под флагами обновления.

В рекордный срок Еврокомиссией и аппаратом Высокого представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности была подготовлена модернизированная концепция сотрудничества с арабскими государствами, официально представленная 8 марта 2011 г. — «Партнерство с Южным Средиземноморьем во имя демократии и общего процветания»¹. Предложенную концепцию нельзя назвать кардинально новой, поскольку она, ориентируясь на «качественный рывок», в любом случае должна демонстрировать преемственность политики ЕС, базирующейся на неизменных ключевых ценностях и европейских приоритетах. Евросоюз декларирует не отказ от своей прежней политики, что де-факто означало бы признание ее дефолта, а существенное обновление своего курса с учетом происходящих в регионе изменений и возникающих в этой связи новых возможностей. Поэтому в концепции при сохранении базовых политических установок, по-новому расставлены некоторые акценты и содержатся существенные дополнения, включая конкретные меры экстренного или среднесрочного характера. 27 мая 2011 г. был обнародован еще один концептуальный документ — совместное Сообщение Высокого представителя по ОВПБ/ОПБО и Еврокомиссии «Новая и амбициозная Европейская политика соседства»². Представляя его на пресс-конференции, К. Эштон и член Комиссии Ш. Фюле подчеркнули, что смысл новой инициативы состоит в том, чтобы «вдохнуть новую жизнь» в ЕПС путем «большого финансирования, более ориентированного на реформы подхода» Евросоюза³.

Принципиальным отличием нового подхода ЕС стало то, что при сохранении общих демократических установок и ориентиров партнерства четко и довольно жестко артикулирован принцип обусловленности. «Партнерство во имя демократии и совместного процветания» не только «должно безоговорочно основываться на совместной приверженнос-

¹ European Commission. A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean. Joint communication to the European Council, the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 08.03.2011. COM(2011) 200 final.

² European Commission. A new response to a changing Neighbourhood. Joint communication to the European Council, the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 25.05.2011. COM(2011) 303 final.

³ Европейский союз: факты и комментарии. Январь-июнь 2011. Вып. 63–64. С. 49.

ти общим ценностям», но и «строиться исходя из конкретного прогресса» в сферах «демократии, прав человека, социальной справедливости, надлежащего управления и верховенства закона». В тесной связи с такой постановкой вопроса находится и упоминание о том, что Партнерство будет базироваться на «дифференцированном подходе»¹ и иметь адресный характер, отражающий специфику каждой из стран-партнеров². «ЕС должен быть готов предоставлять большую поддержку тем странам, которые готовы к работе по такой совместной повестке, но также и к пересмотру поддержки, если страны сходят с этого курса»³.

«Партнерство с Южным Средиземноморьем» стало попыткой ЕС преодолеть неэффективность своей традиционной политики в регионе, притом неоправданно затратной, единственно возможным путем - формированием проактивного подхода. Как отмечается в документе, Евросоюз, осознавая все риски, неопределенности и сложности, связанные с трансформационными процессами в регионе, «должен сделать ясный стратегический выбор в поддержку стремления к тем принципам и ценностям, которым он привержен». Именно «по этим причинам ЕС не должен быть пассивным наблюдателем»⁴.

Вместо дискредитировавшего себя курса на поддержание стабильности и безопасности на приемлемом уровне, при общей терпимости в отношении официальных партнеров в лице авторитарных и коррумпированных режимов Евросоюз признал необходимым добиваться своих целей посредством повышения активной вовлеченности в демократическое развитие региона.

После падения режима Хосни Мубарака усилилась готовность ЕС к более решительным действиям, чему способствовали три важных обстоятельства. Во-первых, осознание проявленной на первоначальной фазе кризиса европейской слабости, пассивности и непоследовательности, особенно в том, что касается осторожности по отношению к лидерам и режимам, которые впоследствии все-таки были свергнуты. Во-вторых, когда фактически одновременно с «народной победой» в Египте резко обострилась ситуация в Ливии, это окончательно убедило ЕС в необратимости и масштабности происходящих событий и изменений и, следовательно, в необходимости строить свою политику исходя именно из революционного сценария, уже возобладавшего в Тунисе и Египте. В-третьих, возросла и способность Евросоюза действовать

¹ В тексте документа понятие «дифференцированный подход» даже выделено жирным шрифтом.

² European Commission. A Partnership for Democracy and Shared Prosperity. Op. cit. P. 2.

³ Ibid. P. 5.

⁴ Ibid. P. 2.

более продуманно и решительно. Принять с решения по пересмотру Средиземноморской политики ЕС, Брюссель также развернул свои новые внешнеполитические механизмы, перенастроив их на решение задач кризисного регулирования в регионе и апробировав их там в «полевых условиях». В результате Евросоюз, несмотря на нарастающий вал «арабской волны», в какой-то мере даже обрел большую уверенность.

Ливийский курс ЕС, в отличие от недостаточной оперативности и целевой определенности политики по Тунису и Египту был в целом обозначен более четко и в сжатые сроки. В течение нескольких дней странам ЕС удалось договориться по основным параметрам политической позиции ЕС, которая ориентировалась на резолюцию СБ ООН 1970, принятую 26 февраля 2011 г. при активной европейской поддержке. Официальная позиция Евросоюза изначально формулировалась более жестче «египетской»: ливийский народ вправе сам выбирать своих лидеров, но Каддафи должен немедленно прекратить кровавые репрессии и начать диалог с его противниками. При этом многие европейские политики, в том числе тогдашний председатель Европарламента Ежи Бузек, сразу публично заявили, что Каддафи полностью потерял легитимность и должен уйти, тем самым обозначив вектор европейского курса.

ЕС 22 февраля в ответ на усиление репрессий в Ливии, прекратил переговоры с ней по Рамочному соглашению и через несколько дней ввел первый пакет санкций против правящего режима. Служба К. Эштон подтвердила, что ЕС уже занимается установлением контактов с оппозиционным Переходным советом, и это означает, что Брюссель прекратил все отношения с режимом Каддафи.

Ответ Евросоюза уже не был простым набором тех или иных мер и шагов в попытках сдерживания эскалации и восстановления порядка. Действия ЕС обрели более ясную направленность и, соответственно, комплексный характер. В ливийском контексте оформился и начал отрабатываться довольно понятный и четкий алгоритм практической политики ЕС в сфере кризисного реагирования и регулирования, включающий широкий арсенал методов, средств и инструментов — от определения конкретных политико-дипломатических позиций до последовательного наращивания давления в сочетании с чрезвычайными мерами гуманитарного характера. Это давало Брюсселю ряд весомых преимуществ.

Во-первых, заметно повысилась «производительность» ЕВПС, а внутренняя критика в отношении Брюсселя и общих политических механизмов ЕС была направлена на повышение их эффективности. Это, в свою очередь, укрепляло готовность и способность стран-участниц договариваться и формировать общие позиции и, напротив, в оп-

ределенной мере сдерживало опасное усиление тренда ренационализации европейской политики. В-вторых, более ясная политика давала более ясные сигналы и ориентиры — и ее непосредственным адресатам, в данном случае участникам противостояния в Ливии, и другим арабским странам и обществам, и широкому кругу дипломатических партнеров ЕС в мире, включая, прежде всего членов СБ ООН. В-третьих, комплексный алгоритм антикризисной политики ЕС обеспечивал большую политическую гибкость и оперативность и, соответственно, способствовал развитию конкретной ситуации. Обозначив свой принципиальный курс, Евросоюз мог в его рамках варьировать конкретные ответные меры, их набор и объем.

Однако, несмотря на возросшую решимость, продуманность и последовательность политики ЕС, в ливийском контексте обозначились заметные различия в подходах стран-участниц и соответствующие ограничения общей внешней политики. Они проявились уже в преддверии и в ходе чрезвычайного мартовского саммита ЕС. Настроения и позиции, национальные и политические, расходились по столь значимым вопросам, как военное противодействие режиму, масштаб и направленность санкций, возможность гуманитарных интервенций со стороны ЕС, поддержка оппозиции, признание Национального переходного совета (НПС).

Европейские «активисты» во главе с Францией призывали к жестким и решительным мерам, к чему были не готовы многие их партнеры. Разгорелись споры вокруг ключевого вопроса - о введении в Ливии зоны, свободной от полетов. На слушаниях в Европарламенте, несмотря на возросшую поддержку этой идеи и остроту проблемы, К. Эштон продемонстрировала, что ЕС пока не готов принять окончательное решение. Она не поддержала и пункт парламентской резолюции с прямым призывом установить отношения с НПС и инициировать его официальное признание, поскольку, по мнению Эштон, это прерогатива стран-членов, т.е. Евросовета¹.

Позиция Высокого представителя рельефно обозначила фундаментальную двуединую проблему ЕС, с одной стороны, пределы формирования активной общей европейской политики в условиях различных позиций стран-участниц, с другой стороны, пределы, за которыми те или иные страны ЕС (и политические силы) не могут более мириться с дефицитами общей политики, препятствующими реализации их значимых интересов.

¹ European Parliament resolution of 10 March 2011 on the Southern Neighbourhood, and Libya in particular. P7_TA(2011)0095. Thursday, 10 March 2011. Strasbourg.

Президент Франции Н. Саркози, неудовлетворенный амбивалентностью ливийской позиции ЕС, предпринял попытку разрешить эту дилемму ОВПБ, сместив вектор европейской политики в сторону французского подхода. Накануне внеочередного саммита ЕС 11 марта 2011 г. Саркози неожиданно для его европейских партнеров объявил после встречи с эмиссарами НПС в Париже о признании Совета в качестве единственного легитимного представителя ливийского народа. Этот шаг, идущий вразрез с общей культурой достижения политических компромиссов в ЕС, вызвал там большое недоумение и раздражение.

Стало понятно, что в Евросоюзе наметился раскол, и поэтому Брюсселю необходимо, насколько возможно, избегать прямого столкновения позиций, сохранять политическую гибкость, оставляющую расходящимся во мнениях странам-участницам достаточное поле для маневра. Заявление внеочередного мартовского саммита о том, что ЕС глубоко озабочен воздушными атаками Каддафи и предпримет все необходимые меры для защиты мирного населения Ливии, означало, что Евросоюз оставляет открытыми двери для интервенции, хотя и прикрывает их дипломатическими жалюзи. Поэтому Н. Саркози и Д. Кэмерон выразили удовлетворение итоговым документом Совета, тогда как противники военной акции, прежде всего Германия, были удовлетворены сдержанностью ЕС.

Однако подобная «гибкость» как вынужденная реакция на неспособность к коллективным ответам хотя и позволяла в определенной мере сгладить текущие разногласия, в конечном счете лишь усилила их.

Германия воздержалась при голосовании резолюции 1973 СБ ООН от 17 марта 2011 г.¹ (принятой в ответ на обращение Лиги арабских государств (ЛАГ) от 12 марта 2011 г.), которая усилила санкции против режима Каддафи и ввела бесполетную зону. Евросоюз, естественно, заявил о своей полной поддержке резолюции в рамках его компетенций, но ФРГ заняла особую позицию, аргументировав ее своим неучастием в военных действиях. Теперь уже немецкая позиция многими в Европе (да и в самой Германии) стала восприниматься как подрыв единого фронта борьбы с Каддафи и европейской солидарности перед лицом масштабных вызовов «арабской весны».

Общая внешняя политика ЕС в целом дала глубокую трещину под ударами односторонних решений, идущих вразрез с коллективными

¹ Резолюция 1973 (2011), принятая Советом Безопасности ООН на его 6498-м заседании 17 марта 2011 года / Организация Объединенных Наций. Совет Безопасности. S/RES/1973 (2011). Distr.: General, 17 March 2011.

интересами. После французской игры на опережение с признанием НПС «особая позиция» Германии убедительно продемонстрировала, что подобный крен к унилатерализму уже нельзя считать исключением. Напротив, европейские столицы и Брюссель вынуждены в значительно большей степени учитывать снижение национальных мотиваций к формированию общих подходов и, следовательно, исходить в процессе политического планирования из расчета наименьшего знаменателя ОПБО. Особенно, если учесть, что речь идет о таких тяжеловесах в ЕС, как ФРГ или Франция.

Разрушительное воздействие на ОПБО, и в частности, на политику ЕС в Ливии и Средиземноморье, оказывает и то, что Германия нарушила стратегическую связку с Францией, считающуюся приводным механизмом европейской интеграции и строительства ОВПБ. Более того, очевидно, именно желание сдержать средиземноморскую активность Франции и ее унилатерализм дало Германии весомые основания наряду с другими, публичными аргументами, для «особой позиции» по ливийской проблеме.

В результате Совет ЕС 21 марта 2011 г. вынужден был обсуждать ситуацию в Ливии не столько с точки зрения возможных европейских ответов на основе резолюции ООН, сколько исходя из уже свершившегося факта — военной операции, начатой 19 марта 2011 г. Францией (в коалиции с Великобританией и США) без предварительных консультаций в ЕС. В заключениях Совета подтверждается, что страны-участницы готовы к коллективным решительным действиям в поддержку резолюции 1973, но будут действовать каждый собственным образом.

В дальнейшем неопределенные перспективы военной кампании в Ливии и связанные с этим политические риски еще более усилили европейскую разобщенность, несмотря на формальное неучастие ЕС. И когда «арабская волна» захлестнула Сирию, «военный вопрос» в политическом планировании антикризисной активности Евросоюза в Южном Средиземноморье был фактически окончательно исчерпан. Колоссальные проблемы, связанные с военной кампанией в Ливии, растущие сомнения в ее легитимности, неопределенность перспектив операции и соответствующие негативные политические эффекты заставляли «забыть» о военных опциях реагирования на разрастающийся вооруженный конфликт в Сирии, потенциально не менее острый и кровавый, чем ливийский. Закрытые военные пути решения проблемы заставили Евросоюз действовать осмотрительнее, чем в Ливии, растягивая процесс наращивания санкций и оставляя, насколько возможно, Башару Асаду пути к отступлению.

Таким образом, «арабская весна» оказала весьма противоречивое воздействие и на новые лиссабонские механизмы ЕС. С одной стороны, Евросоюз оказался институционально подготовленным, завершился относительно длительный и крайне сложный подготовительный этап введения в действие нового институционального инструментария, приступила к работе ЕВПС. С другой стороны, ЕВПС была поставлена в крайне тяжелую ситуацию, когда она должна была мобилизовать коллективные усилия стран-участниц в ответ на расширяющийся кризис регионального масштаба, не имея ни политического, ни практического, ни процедурного опыта, ни соответствующего авторитета.

Постепенно и относительно быстро под давлением кризиса внешнеполитический механизм был отлажен, и ЕС выработал довольно четкий политический алгоритм, включающий политико-дипломатические усилия, гуманитарные действия, помощь и содействие экономическому развитию, а также комплекс рестриктивных мер, в первую очередь, санкций. Евросоюз добился довольно успешного сочетания мер чрезвычайного кризисного реагирования с долгосрочным политическим планированием и программами. Но в то же время ЕВСП находится под постоянным огнем критики с разных сторон и особенно из Европарламента.

Однако острая полемика внутри ЕС свидетельствует также о том, что речь идет не только, а может и не столько о неэффективности ЕВСП и роли Высокого представителя, сколько об отсутствии для этого необходимого условия — единства внутри ЕС. «Государства-члены теперь более разделены, чем до Лиссабонского договора»¹.

Институциональные преобразования в ЕС, с одной стороны, и Арабская весна, с другой — усилили конфликт интересов внутри Союза по всем линиям: между отдельными странами, включая ведущие; между группами государств (например, малыми и большими, южными и северными); между национальными государствами и европейскими институтами; между самими институтами ЕС и т.д. «Арабская весна» стала не только внешним, но и серьезным внутренним вызовом для Европейского Союза. Довольно рельефно проявились существенные дефициты и ограничения внешней политики ЕС, которые во многом носят системный характер и поэтому лишь частично могут быть компенсированы за счет оптимизации институциональных механизмов ЕС.

¹ По мнению депутата Европарламента Л. Яаконсаари (EU External Action Service: praise and blame one year on. Committees: Committee on Foreign Affairs. Press release, 22.03.2012 (<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/afet/home.html>)).

Глава 11. Пространство свободы, безопасности и правосудия как политический проект Европейского Союза

Проблемы сотрудничества государств ЕС в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия стали особенно актуальными в условиях финансово-экономического и социально-политического кризисов, усиления влияния популистов и националистов на европейскую политическую повестку дня. В этот период современного развития ЕС обострились дискуссии о взаимоотношении наднационального и межправительственных методов интеграции, роли национального государства в противодействии угрозам внутренней безопасности, Особенно наглядно существующие разногласия в подходах институтов ЕС и государств-членов выявились в процессе подготовки реформы шенгенского законодательства — одного из главных достижений европейской интеграции.

Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза было учреждено Амстердамским договором в 1999 г.; оно охватило иммиграционную политику, политику убежища и охрану границ, гражданско-правовое, уголовно-правовое и полицейское сотрудничество — сферы деятельности, за которые традиционно отвечали национальные министерства внутренних дел и юстиции¹. Пространство формировалось под влиянием динамики событий международной, европейской и национальной среды; оно стало одним из ключевых направлений деятельности Европейского Союза; были созданы его основные институциональные, правовые, политические и финансовые структуры. Постамстердамский период ознаменовался эволюцией сотрудничества государств-членов в сторону коммунитаризации третьей опоры — перенесением иммиграционной политики и политики убежища, а также сотрудничества в гражданско-правовой области в первую опору, регулируемую новым разделом Амстердамского договора, в рам-

¹ Consolidated version of the treaty establishing the European Community. Title IV. Visas, asylum, immigration and other policies related to free movement of persons, art.61–69Luxembourg // Office for official publications of the European Commission. 2006, P. 65–70.

ках которого Шенгенские соглашения приобрели статус неотъемлемой части *acquis communautaire*. Фундаментальные цели, новые компетенции, новые инструменты, частичная коммунитаризация третьей опоры и инкорпорация шенгенских *acquis* в право ЕС — все это вместе способствовало росту значения пространства для будущего Евросоюза.

Уровень интеграции внутренних дел и юстиции повысился посредством утверждения в 1999 г. и дальнейшей реализации «Программы Тампере» — первой из трех пятилетних программ развития пространства, которая стала его политической основой. Однако процесс принятия решений в первой половине десятилетия оставался межправительственным: единогласие в Совете и консультации с Европарламентом лишь 1 января 2005 г. сменились «коммунитарной» процедурой совместного принятия решений (что повысило роль Европарламента) и голосованием квалифицированным большинством в Совете по иммиграционной политике (кроме легальной миграции) и убежищу, а также гражданско-правовым вопросам.

Все это время формирование законодательной и политической базы пространства замедляло недоверие государств-членов к «европеизации» сферы внутренних дел и юстиции, которые традиционно считались оплотом суверенитета государства. Противоречия между интересами государств-членов и инициативами Комиссии оказали серьезное влияние на развитие пространства. Тем не менее в постамстердамский период произошел важный переход от чисто функционального его содержания как набора направлений, компенсирующих негативные последствия отмены внутренних границ, к комплексному всеобъемлющему подходу к защите от угроз внутренней безопасности, отвечающему потребностям граждан ЕС.

Вступление в силу Лиссабонского договора ознаменовало новый этап интеграционного процесса, в том числе и в рамках пространства. Лиссабонский договор устранил многие препятствия, тормозившие его развитие, положив конец делению внутренних дел и юстиции на опоры. К началу 2010 г. пространство приобрело новый институциональный и правовой дизайн. Таким образом, была завершена реформа внутренних дел и юстиции, начатая Амстердамским договором. Новая конфигурация пространства свободы, безопасности и правосудия стала основой для совершенствования и развития его наднациональной (коммунитарной) составляющей. Третья пятилетняя Стокгольмская программа предлагает амбициозную повестку дня, в которой центральное место занимает создание общей политики в рамках различных направлений пространства и контроль за ее реализацией.

Однако ожидавшемуся ускорению этого процесса помешал финансово-экономический кризис, вернее, последовавший за ним кризис социально-политический, рост евроскептицизма. Обозначая комплекс внутренних и внешних причин в качестве предпосылки возникновения пространства свободы, безопасности и правосудия (завершение создания Единого внутреннего рынка, рост международной преступности и миграционного давления), следует подчеркнуть, что те же причины вынуждали национальные государства предпринимать действия не только для усиления сотрудничества, но и в обратном направлении. Так, рост антииммигрантских настроений в 2010–2012 гг. в государствах-членах, вызванный последствиями кризиса и отсутствием видимых результатов в области интеграции иммигрантов, побудил ряд стран ЕС поставить под сомнение принципы функционирования Шенгенского пространства без границ, вызвав, кроме всего прочего, и кризис мер доверия, тщательно выстраиваемых в течение нескольких лет.

В этой ситуации на первый план выходит противоречие между объективными потребностями интеграционной группировки в усилении сотрудничества и гармонизации действий и национальными интересами ее участников, особенно усилившимися в период кризиса, одним из последствий которого стало стремление государств-членов сохранить ведущую роль, в том числе и в области внутренних дел и юстиции. Наиболее очевидные причины медленного выполнения программ развития пространства — пассивное сопротивление национальных государств процессу нормативной конвергенции и гармонизации. Стоит особо подчеркнуть, что подобное сопротивление наблюдается, несмотря на применение в рамках пространства «гибкой интеграции», целого ряда изъятий и исключений для государств-членов, заложенных в Амстердаме и усиленных Лиссабонским договором.

Лиссабонский договор и Стокгольмская программа

Одним из самых значимых факторов, которые тормозили развитие пространства в долиссабонский период, безусловно, следует считать его разделение между первой и третьей опорами, обусловившее шаткость самой конструкции пространства в принципе и нечеткость правовых установок, особенно в области уголовно-правового и полицейского сотрудничества. Более того, в соответствии с действующей в то время договорной основой, процедура совместного принятия реше-

ний не распространялась на сферу регулирования легальной иммиграции и интеграции иммигрантов, полномочия же Суда ЕС в толковании правовых актов были сильно ограничены.

Вступление в силу Лиссабонского договора усилило политическое значение пространства свободы, безопасности и правосудия. Пространство оказалось сферой политики ЕС, которая претерпела самые значительные изменения; оно переместилось на верхнюю строчку в списке фундаментальных целей ЕС (ст. 3(2) ДЕС), впереди Экономического и валютного союза, Единого внутреннего рынка и Общей внешней политики и политики безопасности. Лиссабонская реформа предусматривала включение бывшей третьей опоры (полицейское и уголовно-правовое сотрудничество) в новый раздел V части III Договора о функционировании Европейского Союза (ДФЕС), в котором впервые были созданы единые правовые рамки для всей сферы внутренних дел и юстиции, включая ее внешнее измерение¹. Теперь компетенции ЕС, кроме иммиграционной политики и убежища, охватывают полицейское и уголовно-правовое сотрудничество (ст. 87–89), что означает распространение на них обычной процедуры принятия решений (с полноценным участием Европарламента) и квалифицированного голосования в Совете по всем вопросам бывшей третьей опоры, а также отмену ограничений на контроль за сферой внутренних дел и юстиции со стороны Суда ЕС. Более того, Лиссабонский договор открывает возможность учреждения Европейской прокуратуры с прямыми правоприменительными функциями для защиты финансовых интересов Евросоюза; для этого необходимо единогласное решение Совета. «Заповедной зоной единогласия»² остается и решение Совета об условиях и ограничениях деятельности национальных полицейских служб на территории другого государства ЕС.

Однако эти значимые результаты реформы были достигнуты за счет предоставления целого ряда изъятий/исключений из общих правил для Великобритании и Дании. Потенциальная опасность дифференциации в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия возникла также вследствие предоставления возможности продвинутого сотрудничества любым девяти государствам-членам, которые решат пойти по пути более глубокой интеграции в сфере полицейского и уголовно-правового сотрудничества. Лиссабонская

¹ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. С 83. 30.03.2010. Art.67–89.

² *Монар Й.* В какой мере Лиссабонский договор сможет укрепить сотрудничество в области юстиции и внутренних дел // Какими станут внутренние и внешние политики ЕС в результате вступления в силу Лиссабонского договора? М.: Аксиом, 2008. С. 84.

реформа до конца не устранила противоречия между общими целями ЕС, с одной стороны, и стремлением защитить национальные интересы — с другой. В сфере компетенции государств-членов в рамках провозглашенной «общей иммиграционной политики» (ст. 79(5) остался контроль над численностью иммигрантов в своей стране, а также новое положение, согласно которому Союз обязан уважать функции национального государства по поддержанию правопорядка и обеспечению национальной безопасности» (ст. 72).

Стоит отметить, что новые правила принятия нормативно-правовых актов в сфере уголовно-правового и полицейского сотрудничества получили широкое применение сразу после вступления Лиссабонского договора в силу. Так, уже в 2010 г. Совет начал обсуждать проекты восьми директив, в том числе о европейских ордерах на защиту (принята в декабре 2011 г.) и расследование; о противодействии торговле людьми (принята в апреле 2011 г.) и сексуальной эксплуатации детей (принята в ноябре 2011 г.); о праве обвиняемого на перевод на родной язык в процессе расследования (принята в октябре 2010 г.) и др. Процедура обсуждения двух из перечисленных директив предполагала возможность для государств-членов прервать законодательный процесс, если они считали, что принятие данного акта несет угрозу их национальной безопасности (так называемое «экстренное торможение»). Однако никто до сих пор этим правом не воспользовался, что доказывает преждевременность и необоснованность существующих опасений о новых препятствиях в уголовно-правовом сотрудничестве в постлиссабонский период¹.

Переговоры по новой Стокгольмской программе, которая пришла на смену Гаагской, формально были открыты Сообщением Комиссии 10 июня 2009 г., когда еще не была известна судьба Лиссабонского договора². Результатом переговоров стал 82-страничный объемный текст³, в котором председательствующая в то время Швеция попыталась соединить все приоритеты и изъятия для государств-членов. В то время как в программе акцент сделан на защиту индивидуальных прав граждан, в Плане действий по программе, в частности в сфере защиты прав граждан в ходе уголовного расследования, не содержится ясных указаний о реализации данного направления. Четко прописан-

¹ Peers S. Mission accomplished? EU Justice and Home Affairs law after the Treaty of Lisbon / *Common Market Law review*. 2011. No 48. P. 668.

² Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. An area of freedom, security and justice serving the citizen. Brussels, COM (2009) 262/4.

³ Council of the European Union. The Stockholm Programme — An open and secure Europe serving and protecting the citizens, 17024/09, Brussels, 2 December 2009.

ные действия в области обмена информацией, противодействия торговле людьми, борьбы с экономическими преступлениями, терроризмом, а также совместного обеспечения охраны границ контрастируют с гораздо менее понятными предписаниями относительно укрепления взаимного доверия, учреждения Европейской прокуратуры, сближения уголовного законодательства, противодействия наркотрафику и регулирования трудовой иммиграции. В Программе содержится ряд новых элементов для придания целостности политике внутренних дел и юстиции: разработка Стратегии внутренней безопасности и учреждение поста Координатора по борьбе с торговлей людьми, а также и меры стратегического характера: введение более строгой системы оценки результатов для повышения эффективности реализации программы, обеспечение высоких стандартов защиты информации, укрепление согласованности внешнеполитических инициатив. Не гарантируя наличия политической воли, необходимой для достижения поставленных целей, Лиссабонский договор тем не менее предоставил Евросоюзу усовершенствованные правовые рамки для реализации Стокгольмской программы.

Институциональная структура пространства

Основным двигателем «европеизации» внутренних дел и юстиции всегда была Комиссия ЕС. Амстердамская реформа предоставила ей такую возможность и полномочия в целом ряде направлений пространства. Комиссия последовательно использовала эту возможность посредством множества законодательных и политических инициатив, а также внешнеполитической деятельности¹. Традиционно в сфере внутренних дел и юстиции Совет играл самую важную роль в законодательном процессе и определении приоритетных направлений развития пространства свободы, безопасности и правосудия, утверждая пятилетние стратегические программы. Однако абсолютное доминирование Совета постоянно оспаривалось не только Комиссией, но и Европарламентом. Со вступлением в силу Лиссабонского договора институциональный баланс пространства свободы, безопасности и правосудия сместился в сторону усиления роли Европарламента.

¹ *Lewis R., Spence D.* The Commission's Role in Freedom, Security and Justice // *The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice.* Monar J. (ed.). Brugge: College of Europe. 2010. P. 98.

В долиссабонский период полномочия Суда ЕС в вопросах пространства свободы, безопасности и правосудия были значительно ограничены. В новой институциональной структуре Суд ЕС получает широкие компетенции в толковании нормативных актов, которые одобрены институтами ЕС в любой области пространства свободы, безопасности и правосудия. Ограничения касаются лишь возможностей Суда рассматривать пропорциональность и правомерность мероприятий, которые проводят национальные полицейские ведомства в рамках поддержания безопасности и правопорядка в пределах того или иного государства ЕС. В первый же год вступления в силу Лиссабонского договора количество обращений в Суд по вопросам внутренних дел и юстиции существенно возросло, хотя все они пока относятся к сфере гражданского права, иммиграции и убежища; обращений по уголовным делам не поступало¹.

Институциональная структура пространства призвана упростить и поддерживать сотрудничество и координацию действий государств-членов, так как в долиссабонский период «твердый» подход и вертикальное управление (централизованные функции регулирования и контроля, высокая степень правовой гармонизации) не были предусмотрены действовавшими договорами в сфере уголовно-правового и полицейского сотрудничества. Европейская правовая сеть (*European judicial network*), центральным звеном которой стал Евроюст, была учреждена в соответствии с Ницким договором 2001 г. Таким образом, к ранее действовавшим в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия союзным и национальным институтам и агентствам добавились новые сетевые структуры. Министры юстиции и внутренних дел государств-членов осуществляют свою деятельность в самых различных форматах: в комитете КОЗИ, междисциплинарной группе по уголовно-правовому сотрудничеству, горизонтальной группе по противодействию наркотрафику, Европейской правовой сети. Учреждение трех главных агентств пространства — Европола, Евроюста и ФРОНТЕКС, а также поста Координатора ЕС по борьбе с терроризмом, которые не имеют прямых оперативных полномочий, а исполняют функции поддержки и координации действий государств-членов, стали решением проблемы взаимоотношений институтов ЕС и национальных правительств в рамках пространства.

В подобной ситуации результатом деятельности институтов, особенно Совета и Комиссии, наряду с применением «твердого подхода» в управлении стало изобретение широкого спектра возможностей «мягкого права» там, где использование традиционных правовых ин-

¹ Peers S. Op. cit. P. 684.

струментов воспринималось как прямое давление и навязывание взглядов, которые не всегда разделяли национальные правительства. Активное применение пятилетних программных документов (Советом и Комиссией), графиков (Комиссией), оценочных докладов (Советом), анализа рисков (Европолом и ФРОНТЕКС) продемонстрировало огромный набор новых методов управления. В то же время соперничество институтов, особенно Комиссии и Совета, в частности в разработке политических и программных установок, а также наличие агентств и многочисленных рабочих групп нередко вносят путаницу в формирование повестки дня.

В целом же повышение значения деятельности институтов ЕС в рамках пространства, постепенное расширение полномочий специализированных агентств, создание комитета КОЗИ — прообраза европейского министерства внутренних дел, планы учреждения Европейской прокуратуры и Службы внутренней безопасности при Комиссии — все эти существующие и наметившиеся тенденции демонстрируют намерение Евросоюза продвигаться по пути создания «скелета» паневропейского государства¹, хотя, естественно, прямо такая цель в официальных документах Евросоюза не фиксируется. Такое положение вещей дает основание говорить об углублении политической интеграции в сфере внутренних дел и юстиции. В то же время сохраняется и даже усиливается в период кризиса влияние и межправительственного подхода в сотрудничестве, что выражается в разделении законодательной инициативы Комиссии с государствами-членами, сильной роли национальных государств и парламентов в процессе принятия решений и их имплементации. Поэтому, оценивая роль Лиссабонского договора в эволюции пространства, следует говорить не столько об усилении или уменьшении влияния его наднациональной составляющей, сколько об усилении взаимосвязи и взаимовлияния наднационального и межправительственного подходов. «Компенсирующей мерой» усиления наднациональной составляющей пространства являются сохранение и эволюция форм межправительственного подхода, что служит компромиссом и определяет баланс сил в функционировании пространства. Под этим углом зрения следует рассматривать и результаты развития пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС: создание правовой и политической базы, механизмов обмена информацией и оперативного сотрудничества, развитие «внешнего измерения» пространства.

¹ *Hix S. The Political System of the European Union. Second Edition. L.: Palgrave Macmillan, 2005. P. 373.*

Результаты и проблемы развития пространства

Эффект «перелива» интеграции за рамки внутреннего рынка достиг пика в первой половине 1990-х гг., но продолжает оказывать влияние и на современное развитие пространства. Основным аргументом в пользу учреждения общего «пространства правосудия» было недовольство бизнесменов и остальных граждан сохраняющимися препятствиями, в том числе и сложностью доступа к услугам правоохранительных ведомств в странах, где они оказывались по делу или во время путешествий. Главы государств и правительств признали наличие «дисфункции» — ошутимого разрыва между развитием ЕС как экономического пространства и фактическим отсутствием пространства правового, где граждане получили бы доступ к правосудию. Таким образом, был введен принцип взаимного признания решений национальных судов. Совет получил мандат на разработку общих правил упрощения трансграничных судебных разбирательств и оформление документов на нескольких языках для слушаний в судах, а впоследствии и на отмену процедуры экзекатуры. Появление единой валюты и проведение денежно-кредитной политики вызвали необходимость разработать меры уголовно-правового сотрудничества в целях защиты евро от подделок, а в конечном итоге привели к идее создания Европейской прокуратуры.

Одним из самых «продвинутых» направлений внутренних дел и юстиции стала политика убежища, несмотря на то, что гармонизация соответствующего законодательства, которая должна привести к учреждению «общей системы убежища», продвигается значительно медленнее, чем предполагала Комиссия; не лучше обстоит дело и с солидарностью государств-членов в деле разделения ответственности за прием и размещение беженцев¹. О намерениях внести ряд поправок в действующее законодательство об убежище Комиссия заявила в 2008 г., опубликовав три предложения касательно дальнейшей европеизации политики убежища. Наименее спорной оказалась «квалификационная директива», которая устанавливает стандарты выявления лиц, нуждающихся в международной защите, как в качестве беженцев, так и дополнительно защищенных: ее новый текст был согласован к концу 2011 г.

Гораздо сложнее обстоит дело с пересмотром других нормативно-правовых актов — Дублинского регламента, директивы по приему ищущих

¹ Подробнее см.: *Lavenex S. Justice and Home Affairs: Communitarisation with Hesitation // Wallace H., Pollack Mark A. Eds. Policy-Making in the European Union. N.Y.: Oxford University Press, 2010. P. 470.*

щих убежище и процедурной директивы, которые в совокупности должны составить основу Европейской системы убежища. Так, Франция категорически отвергает поправки к регламенту, в соответствии с которыми могут быть сделаны временные исключения из общего правила для страны, которая получает слишком много заявлений об убежище, чтобы рассмотреть их в приемлемые сроки. Такое действие, заявляет Франция, равноценно отмене дублинской системы как таковой.

С ничуть не меньшими трудностями пришлось столкнуться Комиссии при продвижении законодательных инициатив в области регулирования легальной иммиграции. На этом пути главными достижениями стали две директивы 2003 г. — о статусе граждан третьих стран, проживающих в ЕС в течение длительного времени, и о воссоединении семей. Указанными нормативно-правовыми актами были установлены общие рамки гарантий прав иммигрантов, которые государства-члены обязаны им предоставить. Более того, иммиграционная политика стран ЕС подлежит мониторингу Комиссии, случаи несоответствия национального законодательства базовым принципам права ЕС рассматривает Суд ЕС. В то же время предложение Комиссии о приеме иммигрантов, приезжающих на сезонные работы, не получило должной поддержки Совета, что затянуло принятие решения на несколько лет.

В 2009 г. вступила в силу директива о «голубой карте», в соответствии с которой была учреждена ускоренная процедура допуска в ЕС высококвалифицированных иностранных специалистов, которым позволено передвигаться по всей территории ЕС после двухлетнего проживания в стране въезда¹. Комиссия отстаивала эту инициативу из-за необходимости предложить привлекательные условия в глобальном соперничестве за специалистов высокого уровня. Инициатива прошла с трудом, вызвав недовольство новых членов ЕС, особенно Чехии, опасавшихся конкуренции иностранных рабочих и своих собственных трудящихся, свобода передвижения которых в течение длительного времени была ограничена.

В отсутствие общей политики сотрудничество в сфере интеграции иммигрантов осуществляется посредством «мягких» инструментов координации действий государств-членов, прописанных в «Руководствах по интеграции», которые уже выдержали несколько изданий. К концу 2007 г. все государства-члены были интегрированы в сеть на-

¹ Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment // Official Journal of the European Union. L 155. 18.06.2009.

циональных контактных пунктов интеграции и в своих интеграционных программах опирались на «Общие базовые принципы» рекомендательного, не обязывающего характера.

В начальный период сотрудничества государств — членов ЕС по вопросам иммиграции (середина 1980-х гг.) акцент скорее ставился на противодействие нелегальной иммиграции, чем на условия допуска легальных мигрантов. Принятая в 2009 г. директива о санкциях против предпринимателей, использующих труд нелегалов, встретила сопротивление многих стран ЕС. При том, что национальные законодательства о санкциях уже действовали к тому времени, стремление их гармонизировать было воспринято как посягательство на суверенные национальные права в сфере уголовной политики. Тем не менее директива вступила в силу, так же как и директива о репатриации нелегальных иммигрантов, принятая годом ранее и вызвавшая массу протестов со стороны правозащитных организаций, а также стран — поставщиков иммигрантов¹.

В связи с нарастающим миграционным давлением и сопротивлением государств-членов усилению интеграции в уголовно-правовой сфере в долиссабонский период акцент был перенесен на сотрудничество со странами происхождения и транзита мигрантов по совместному регулированию миграционных потоков. Сосредоточившись сначала на принудительных мерах, в частности на заключении соглашений о реадмиссии с третьими странами, Комиссия вскоре осознала, что данный подход не вызывает у них энтузиазма и желания сотрудничать. Тогда в 2005 г. на вооружение был взят более эффективный комплексный метод, обозначенный как «глобальный подход к миграции».

Регулирование миграции стало одним из центральных пунктов Европейской политики соседства; консультации начались также и с африканскими странами. Однако, имея в виду ограничения на трудовую иммиграцию в страны ЕС, Комиссия мало что могла предложить странам соседства взамен на их сотрудничество в охране границ Евросоюза. Тем не менее соглашения об облегчении визовых процедур и консультации о переходе к режиму отмены шенгенских виз получили широкое распространение в рамках инициативы Восточного парт-

¹ Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals // Official Journal. L 168. 30.06.2009; Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals // Official Journal. L 348. 24.12.2008.

нерства, а также общего пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС и России.

Самым новым инструментом осуществления «глобального подхода к миграциям» стало заключение соглашений «партнерства для мобильности», в которых возможности «круговой» (временной) трудовой миграции и помощь ЕС в развитии той или иной страны обусловлены сотрудничеством в реадмиссии и борьбе с нелегальной иммиграцией. Первые соглашения подобного рода были заключены с Молдовой и Кабо-Верде в 2008 г. и Грузией в 2009 г. Одновременно с заключением соглашения с Грузией планировалось соглашение с Сенегалом, но переговоры не увенчались успехом. Зато соответствующее соглашение было подписано в 2011 г. с Арменией. На самом деле в соглашениях фактически суммировались положения существующих двусторонних программ сотрудничества и подтверждался принцип обусловленности¹.

В постлиссабонский период расширяются возможности усиления механизмов экстернализации пространства свободы, безопасности и правосудия. Внешнее управление посредством обусловленности изначально предполагало наличие четких наднациональных *acquis*, которые в сфере внутренних дел и юстиции были сформированы лишь в направлениях, относящихся к первой опоре. Лиссабонская реформа позволяет накапливать законодательство и практики, усиливая наднациональный уровень пространства с перспективой его дальнейшего распространения за границы Евросоюза. Вместе с тем из-за несостоятельности попыток ЕС осуществить экстернализацию внешней политики только посредством применения такого механизма европеизации, как обусловленность, возникают новые возможности и формы международного сотрудничества. Принимая во внимание несовпадение интересов ЕС и третьих стран, проявляющееся прежде всего в борьбе с нелегальной иммиграцией, можно ожидать формирования более гибких подходов, вовлечения стран партнеров в информационные и оперативные региональные сети взаимодействия, а также более широкого применения других механизмов европеизации — социализации и модели извлечения уроков.

¹ *Lavenex S.* Op. cit. P. 473.

Перспективы шенгенской реформы

Учреждение шенгенской системы в рамках формирования общей политики пограничной безопасности привело к неоднозначным последствиям для государств-членов. Прежде всего, лишь несколько стран выполняют функцию защиты внешней границы всего Евросоюза; они несут основную ответственность за соблюдение правил въезда иностранцев на территорию ЕС и определяют правомерность этого въезда. Это обстоятельство особенно важно в отношении южных границ ЕС, на которые приходится основной приток иммигрантов из африканских стран. Кроме того, весь шенгенский режим основывается на взаимном доверии его участников, которые обязаны признавать решения пограничных служб стран, охраняющих границу ЕС. Следовательно, любое нарушение солидарности и сотрудничества шенгенских стран способно привести к сбою функционирования всего шенгенского пространства. Наконец, в результате отмены контроля на внутренних границах мероприятия в рамках иммиграционной политики одного из государств-членов оказывают неизбежное влияние, незамедлительно или в перспективе, на другие шенгенские страны. Пограничный контроль осуществляется не только в интересах стран, на чьих границах он осуществляется непосредственно, но и в интересах всех государств-членов, отменивших внутренние проверки для осуществления свободы передвижения граждан.

Поэтому вопрос о модернизации шенгенского законодательства занимает центральное место в политической повестке дня Евросоюза. Шенгенский режим опирается на солидную правовую основу. Включение шенгенских *acquis* в право ЕС посредством Амстердамского договора продемонстрировало их «перелив» за рамки собственно Шенгенских соглашений¹. В 2006 г. разрозненные шенгенские *acquis* были систематизированы в рамках Кодекса, регулирующего пересечение внутренних и внешних границ. Общие гармонизированные правила и процедуры обязательны для всех государств-членов и обеспечены правовыми санкциями. Ни одно государство не может вводить по собственному усмотрению контроль над въездом и репатриацией иностранцев. Шенгенский кодекс посредством введения общего свода правил, стандартов и общих принципов значительно сократил возможности государств-членов для маневра и ограничил их право регу-

¹ Бирюков М.М. Европейское право до и после Лиссабонского договора. М.: Научная книга, 2009. С. 107.

лирование передвижения лиц внутри границ Евросоюза. В соответствии с Кодексом, возможность временного восстановления контроля государствами-членами возможна в исключительных случаях при соблюдении определенной процедуры и принципов пропорциональности, солидарности и подотчетности.

Еще в начале 2011 г. Совет обсудил возможности приостановки действия шенгенского механизма, иными словами, восстановления пограничного контроля государством-членом в случае, если ситуация в этой стране представляет опасность для партнеров. Радикальные сторонники реформы шенгенского законодательства в Германии предлагали исключить из шенгенской группы Грецию на основании того, что она не в состоянии контролировать приток мигрантов из Турции. Однако греческий прецедент отошел на второй план в связи с чрезвычайным наплывом иммигрантов в Италию из Северной Африки в результате событий «арабской весны». В апреле 2011 г. Франция восстановила проверку паспортов на границе с Италией из-за опасения проникновения на свою территорию иммигрантов из Северной Африки, получивших в Италии разрешения на временное проживание в стране, что дало им право передвижения по всей Шенгенской зоне. В результате этой акции было остановлено движение поездов в пограничном пункте Вентимилья и отказано в пересечении границы 300 выходцам из Туниса, которые направлялись во Францию. Напомним, что это был далеко не первый случай частичного восстановления пограничного контроля в Евросоюзе в соответствии с действующим Шенгенским кодексом, однако конфликт интересов соседних государств привел к громкому дипломатическому скандалу, в который оказались втянутыми и другие государства-члены, а также и институты Евросоюза.

Франко-итальянский спор вызвал целый ряд вопросов относительно перспектив шенгенского режима, легитимности его достижения как внутри ЕС, так и за его пределами и в более широком плане всей иммиграционной политики ЕС. Первый вопрос касается правомерности действий Италии и Франции в рамках права ЕС. Обе страны являются членами шенгенской группы, причем Франция стояла у истоков ее создания, поэтому они, безусловно, обязаны соблюдать действующие правила охраны внешней границы и свободы передвижения граждан внутри Шенгенского пространства. Апрельский прецедент можно считать проверкой соответствия национальной иммиграционной политики государства-члена общему для ЕС своду правил пересечения границ, гармонизированных посредством Шенгенского кодекса. Стоит отметить, что в конце концов Комиссия признала, что

ни одна из стран не нарушила Шенгенского кодекса, хотя специалисты такие нарушения уже отметили¹. По-видимому, Комиссия не решилась начать процедуру привлечения к ответственности Франции и Италии, ограничившись моральным их осуждением за то, что они не уважают «дух шенгенских правил»². Подобное заявление ставит второй вопрос, который выходит за рамки правовых оценок ситуации — это последствия франко-итальянского спора для общих принципов функционирования ЕС в целом и шенгенской системы, в частности: солидарности государств-членов, их общей ответственности, доверия и готовности сотрудничать даже в самой тяжелой ситуации.

Таким образом, масштаб случившегося выходит за рамки частного конфликта, который был вызван во многом конъюнктурными соображениями и довольно быстро улажен. Пограничный инцидент продемонстрировал нарастание отчетливой тенденции, противоречащей духу Стокгольмской программы — ужесточение условий свободы передвижения лиц под влиянием усиления анти-иммигрантской риторики и ксенофобии, а также национального эгоизма в результате финансово-экономического кризиса и отсутствия ощутимых результатов в борьбе с нелегальной миграцией.

В то же время случившееся дало Комиссии повод для дальнейших действий в направлении «европеизации» иммиграционной политики и системы убежища, а также усилило ее решимость защищать шенгенские достижения как центральное звено пространства свободы, безопасности и правосудия, хотя ни одно из государств-членов, включая конфликтовавшие Францию и Италию, не подвергали сомнению необходимость укреплять шенгенский режим.

Комиссия в соответствии с положениями Стокгольмской программы представила предложения о модернизации Кодекса еще до франко-итальянского инцидента. Новая реформа Кодекса предполагает разработку «специального механизма» и процедуры частичного восстановления пограничного контроля в «исключительных случаях» на более длительный срок, чем до сих пор³. Исследователи видят перспективу усиления межправительственного принципа сотрудничества в подходах к функционированию пространства свободы, безопас-

¹ *Carrera S., Guild E., Merlino M., Parkin J.* A Race against Solidarity The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair. Brussels: CEPS. April 2011. P. 18.

² EU clears France, Italy over Schengen row (<http://www.euractiv.com/en/justice/eu-clears-france-italy-schengen-row-news-506763>).

³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Communication on migration. Brussels, 04.05.2011 COM(2011), 248 final. P. 8.

ности и правосудия в результате готовящейся реформы¹. Однако, представляется, что исход пересмотра шенгенских правил будет зависеть от того, кто будет принимать решение об «исключительных случаях», по каким критериям и кто будет запускать новый механизм — Комиссия или государства-члены. Следует учитывать и роль Европейского парламента, который крайне негативно относится к перспективе ослабления дисциплины внутри Шенгенского пространства.

Таким образом, в центре дебатов относительно реформирования Кодекса оказались два вопроса — какими критериями будет руководствоваться Евросоюз, разрешая частичное восстановление пограничного контроля, т.е. какую ситуацию следует считать критической, и будет ли данное решение коллективным или индивидуально принимаемым заинтересованными государствами-членами. По мнению бывшего Президента Франции Саркози, соответствующее решение должно быть «национальным».

Ряд стран поддерживают Францию в ее оппозиции стремлению Комиссии ввести жесткие правила восстановления контроля, заявляя, что этот вопрос относится к сфере «политической ответственности» государств-членов. В совместном пресс-релизе 13 сентября 2011 г. министры внутренних дел Германии, Испании и Франции выразили несогласие с тем обстоятельством, что Комиссия намеревается принимать решение о введении контроля не только в условиях чрезвычайной ситуации; она покушается на право государств-членов обеспечивать национальную безопасность, например, в случае угрозы террористического акта или для защиты политического, культурного или спортивного мероприятия².

Невзирая на оппозицию, Комиссия выступила 16 сентября 2011 г. с Сообщением «Управление Шенгеном — укрепление пространства без границ» и двумя предложениями: об усилении механизма оценки функционирования Шенгенского пространства и об учреждении механизма для координации восстановления контроля на внутренних границах в чрезвычайных ситуациях³. Суть предложений в том, чтобы запретить государствам-членам принимать единоличное решение о восстановлении пограничного контроля. Комментируя эту инициа-

¹ *Carrera S., Guild E., Merlino M., Parkin J.* A Race against Solidarity. The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair. Brussels, CEPS. April 2011. P. 4, 21.

² Европейский союз: факты и комментарии. Июль-сентябрь 2011. Вып. 65. С. 20.

³ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Schengen governance — strengthening the area without internal border control. Brussels, 16.09.2011, COM(2011) 561 final.

тиву, член Комиссии С. Мальстрем заявила о намерении перейти от межправительственного метода управления Шенгенским пространством к европейской системе регулирования свободного передвижения лиц, для чего необходимо разработать механизм принятия решений для защиты общих интересов граждан ЕС. Она добавила, что отдаёт себе отчет в том, что такое предложение требует смелости, так как в период кризиса страны ЕС прежде всего думают о защите своих национальных интересов.

Для повышения эффективности мониторинга на границах Комиссия намеревается организовать регулярные визиты (часто без предупреждения) возглавляемых Комиссией команд в составе представителей государств-членов и ФРОНТЕКС, которые будут выявлять случаи нарушения шенгенских правил. В отчетах о проверке будут проанализированы такие случаи, выдвинуты конкретные рекомендации для решения возникающих проблем и обозначены сроки их выполнения. Кроме того, дважды в год в Совете и Европарламенте ожидаются дебаты относительно общего «здоровья» шенгенской системы.

Комиссия также предложила внести поправки в Шенгенский кодекс о границах с целью учреждения новой системы принятия решений. Если до сих пор государства-члены самостоятельно вводят пограничный контроль в случаях угрозы террористических действия или для обеспечения безопасности важного мероприятия, то в будущем такое решение может быть принято на европейском уровне: по инициативе Комиссии квалифицированным большинством представителей государств-членов на период до 30 дней, который может быть продлен. Страны ЕС могут принимать единоличное решение о восстановлении контроля в непредвиденных ситуациях, но не более, чем на пять дней, после чего должно приниматься решение по запросу Комиссии посредством процедуры комитологии. В случае, если государство-член не в состоянии выполнять свои обязательства по охране границы, оно может рассчитывать на помощь Комиссии, ФРОНТЕКС, Европейского офиса поддержки ищущих убежище, других стран ЕС, Европола. Если помощь не дает результата, в качестве крайней меры может быть принято решение о временном восстановлении контроля, опять же на европейском уровне.

Как и следовало ожидать, попытки Комиссии утвердить за собой роль главного реформатора шенгенского сотрудничества не увенчались успехом. В марте 2012 г. Совет в составе министров внутренних дел и юстиции принял решение о создании «смешанного комитета», члены которого представляют шенгенские страны на министерском уровне. Комитету вверено политическое руководство шенгенской

группой; это значит, что он не сможет принимать обязывающих решений, но будет тщательно следить за ситуацией, выявляя риски и возможности находить выход из потенциальных критических ситуаций. Государства-члены склоняются к тому, что решение о временном восстановлении пограничного контроля будет все же делом межправительственного сотрудничества на европейском уровне. Однако такое решение ни в коем случае не должно быть единоличным, оно будет приниматься государствами-членами согласованно, при условии учета интересов друг друга.

Дилемма, которая возникает в результате осуществления двух противоположных целей — отмены границ и необходимости противодействия преступности и нелегальной иммиграции, до сих пор находится в центре политических дебатов о шенгенском сотрудничестве. Сторонники Шенгена подчеркивают его несомненные выгоды для свободы передвижения и профилактики преступлений. Свобода передвижения обеспечивается отсутствием паспортного контроля на внутренних границах; сотрудничество полицейских служб предоставляет новые возможности борьбы с преступностью и нелегальной иммиграцией посредством обмена информацией через Шенгенскую информационную систему. Это довольно сильный аргумент, востребованный европейскими гражданами перед лицом новых угроз безопасности.

Противоположную позицию занимают скептики, полагающие, что шенгенское сотрудничество привело к подобию полицейского государства и созданию «европейской крепости»: внутри Евросоюза усиливается наблюдение над гражданами, на его границах создаются препятствия въезду соискателей убежища и легальных иммигрантов. Кроме того, существуют опасения относительно нарушения прав граждан на защиту частной информации, так как она хранится и передается через информационную систему без должных процедурных и институциональных гарантий¹. Ситуация изменилась лишь в постлиссабонский период, когда Европейский парламент начал в полной мере исполнять функции контроля за выполнением шенгенских *acquis*. Тем не менее шенгенские достижения явно не относятся к категории «бумажного тигра» (что можно сказать о других направлениях политики ЕС): они очевидны и представляются весьма полезными как с практической, так и политической стороны.

¹ *Karanja S.K. Transparency and Proportionality in the Schengen Information System and Border Control Co-operation. Leiden-Boston: Martinus Nijhoff publishers, 2008. P. 9.*

Принцип взаимного признания как основа функционирования пространства

Преобладание не обязывающих правовых инструментов и акцент на оперативном сотрудничестве соответствующих ведомств государств-членов замедлили «европеизацию» уголовно-правового и полицейского сотрудничества в рамках пространства. Тем не менее определенный прогресс был отмечен в деле облегчения обмена информацией между национальными правоохранительными ведомствами при посредстве Европола и его сети офицеров связи, а также экспертной и научно-технической поддержки. Интеграция полицейских служб происходит за счет сетевого сотрудничества и формирования общего свода оперативных практических достижений с опорой на Европейский полицейский колледж, созданный в 2005 г., а также Целевую группу руководителей полицейских органов ЕС. Взаимодействие сетей призвано не только повысить эффективность полицейского сотрудничества, но и укрепить доверие между представителями национальных правоохранительных систем, которые сильно отличаются друг от друга.

Катализатором полицейского сотрудничества стали террористические акты как за пределами ЕС, так и в самих государствах-членах. Спустя всего десять дней после событий 11 сентября 2001 г. Европейский совет принял антитеррористический план действий. За взрывами в Мадриде в 2004 г. и в Лондоне в 2005 г. последовали новые инициативы, например учреждение аналитического Ситуационного центра и поста Координатора ЕС по борьбе с терроризмом. Новое ведомство ожидали те же проблемы, что и другие правоохранительные агентства ЕС, — отсутствие оперативных полномочий и рычагов давления на государства-члены для получения информации относительно террористической деятельности.

Формирование «внешнего измерения» полицейского и уголовно-правового сотрудничества в рамках принятой в 2005 г. внешнеполитической Стратегии в сфере внутренних дел и юстиции позволило Европолу, Евроюсту и ФРОНТЕКС заключить соглашения о сотрудничестве с целым рядом стран. Быстрыми темпами развивалось сотрудничество с США, вызывая постоянно противостояние ЕС и правозащитных организаций, а также и самих институтов ЕС, особенно в сфере обеспечения защиты передаваемой информации. В 2006 г. Суд ЕС аннулировал Соглашение 2004 г. между ЕС и США о передаче данных пассажиров авиарейсов именно из-за недостаточных гарантий защиты информации. Следующее соглашение также стало камнем

преткновения между Советом, Комиссией и Европарламентом по той же причине; с критикой Соглашения выступили Европейский супервайзер по защите данных и представители гражданского общества. В постлиссабонский период такие чувствительные вопросы, как борьба с терроризмом и организованной преступностью, стали регулироваться теми же правилами, что и внутренний рынок: Европарламент может заблокировать любой законодательный проект в сфере внутренних дел и юстиции. Ярким примером стало международное сотрудничество по борьбе с терроризмом. В феврале 2009 г., вскоре после вступления в силу Лиссабонского договора, Европарламент поверг в шок как государства — члены ЕС, так и администрацию Обамы, применив свои новые полномочия и проголосовав против соглашения SWIFT¹. Несмотря на то, что впоследствии модифицированный текст соглашения был все же утвержден Европарламентом, данный случай стал сигналом о том, что любой закон из области безопасности может быть так же заблокирован. Вероятно, такое лиссабонское нововведение и не выглядит столь радикальным, однако для консервативных национальных министерств юстиции и внутренних дел, так же как и для их партнеров и США, реформа пространства открыла совершенно новые неожиданные перспективы.

Одновременно в повестке дня появился принцип взаимной доступности информации, что подразумевало обязательства государств-членов предоставлять информацию, имеющуюся в распоряжении национальных ведомств, соответствующим ведомствам других государств. Более того, от государств-членов требовалось применение современных технологий для обмена информацией. Важным событием в русле борьбы с организованной преступностью стало единогласное решение Совета 12 сентября 2011 г. принять на основе компромисса с Европарламентом регламент об учреждении Европейского агентства по управлению информационными системами. Европарламент одобрил создание Агентства; оно будет координировать обмен информацией в рамках Шенгенского пространства между различными информационными системами: Шенгенской (ШИС), Визовой (ВИС), дактилоскопической, содержащей отпечатки пальцев ищущих убежище (Евродак), и другими системами, которые могут быть созданы в будущем. Агентство начало свою работу в Таллине; оно обеспечит круглосуточное поступление информации и распределение ее между государствами-членами.

¹ Соглашение дает возможность разведслужбам США проследить европейские финансовые транзакции в целях борьбы с терроризмом.

Трудно переоценить значение для развития пространства свободы, безопасности и правосудия замены в 2004 г. традиционной процедуры экстрадиции Европейским ордером на арест (ЕОА) — ускоренной процедурой, которую судебные власти национальных государств могут применять для передачи подозреваемых или скрывающихся преступников. В соответствии со списком тяжких преступлений, подобная передача/выдача стала возможной без оглядки на принцип двойной ответственности за одно правонарушение. Таким образом, сотрудничество между государствами-членами распространилось и на сферу наказаний за преступные действия, а, кроме того, национальные правовые системы начали практиковать принцип взаимного признания. Основная аргументация в этом случае сводится к тому, что доверие между правоохранительными ведомствами достигает такого уровня, что уголовное законодательство одного государства признается в качестве правовой основы для осуществления судебной процедуры в другом.

Проект построения пространства свободы, безопасности и правосудия демонстрирует очевидное сходство с проектом создания Единого внутреннего рынка, особенно в том, что касается принципа взаимного признания, который был впервые установлен в сфере политики предоставления убежища Дублинской конвенцией 1990 г. В 1999 г. на саммите в Тампере главы государств и правительств заявили, что взаимное признание должно стать «краеугольным камнем» правового и судебного сотрудничества государств-членов как в гражданской, так и в уголовной сферах¹. Посредством реализации этого принципа главное препятствие правоприменительной практике внутри ЕС было преодолено, поскольку различия в национальных уголовных законодательствах (методы сбора улик и свидетельских показаний, досудебного содержания под стражей, стандарты наказаний и отчетности) перестали сдерживать взаимодействие национальных правоохранительных органов. Принцип взаимного признания сохранился и в Лиссабонском договоре (ст.67(3) ДФЕС), который декларировал стремление ЕС обеспечить «высокий уровень безопасности» посредством взаимного признания решений судов по уголовным делам. Таким образом, ожидалось, что взаимное признание в сфере правового и судебного сотрудничества окажет такое же воздействие на формирование пространства свободы, безопасности и правосудия, как и при создании Единого внутреннего рынка: различные стандарты, например, защиты прав обвиняемого, не должны препятствовать транснациональному судебному преследованию подозреваемых.

¹ Presidency Conclusions, Tampere European Council. 15/16 October 1999. Point 33.

Однако необходимо сделать одну важную оговорку: в процессе создания ЕВР эффективность принципа взаимного признания была обусловлена наделением Комиссии правом исключительной законодательной инициативы, а Суда ЕС — полномочиями следить за тем, выполняют ли государства-члены свои обязательства. В сфере же внутренней безопасности в долиссабонский период эффективность наднациональных институтов была крайне низкой, поэтому как принцип взаимного признания, так и меры «позитивной интеграции» — гармонизация законодательства реализовывались с гораздо большим трудом.

Кроме того, хотя государства-члены однозначно согласились с необходимостью взаимного признания, но применение этого принципа осложнялось институциональными, а также и психологическими барьерами, гораздо более высокими в сравнении с Единым внутренним рынком. Это обстоятельство объясняется специфической моделью управления уголовно-правовым и полицейским сотрудничеством, сложившейся в долиссабонский период: сущность ее определяло стремление государств-членов защитить суверенитет в ключевых для государства сферах. Правило единогласия сводило на нет возможности юридически обязывающего соглашения, устанавливающего стандарты выше минимальных, даже если изначально предложенный Комиссией законопроект был более или менее сбалансирован. Слабость судебного и парламентского контроля ощущалась и при принятии минимальных стандартов в таких «коммунитаризованных» сферах внутренних дел и юстиции, как иммиграционная политика и предоставление убежища. В области уголовно-правового сотрудничества утверждению принципа взаимного признания предшествовало установление общих процедурных стандартов, и многие государства-члены видели в этом альтернативу общим действиям¹.

Несмотря на то, что в постамстердамский период наблюдался заметный сдвиг от неформального сотрудничества к применению юридически обязывающих инструментов, все же характерной чертой пространства свободы, безопасности и правосудия следует считать оперативное сотрудничество и координацию действий национальных ведомств вне рамок законодательной деятельности институтов. Такой тип сотрудничества, не регламентированный Договорами, осуществляется посредством сетевого взаимодействия специалистов в сфере внутренних дел и юстиции в форме совместных операций, как, напри-

¹ *Wagner W.* Negative and Positive Integration in EU Criminal Law Co-operation. European Integration online Papers (EIoP), 2011. Vol. 15. P. 3.

мер, пограничный контроль, или в виде совместных расследований преступлений, а также в рамках специальных агентств и координирующих структур таких, как Европол, Евроюст, ФРОНТЕКС. Яркими примерами формирования сотрудничества вне институциональной структуры ЕС служат шенгенский режим и инициатива группы государств-членов, заключивших в мае 2005 г. Прюмский договор. Договор также получил название Шенген-III главным образом из-за того, что он был задуман вне правовых рамок ЕС, хотя впоследствии так же, как и его предшественники, был интегрирован в право ЕС.

Конечно же, динамика уголовно-правового сотрудничества не может быть объяснена исключительно с точки зрения применения принципа взаимного признания и взаимодействия негативной и позитивной интеграции. Действительно, акцент на обеспечение безопасности и стремлении определять свободу как право проживать в безопасной среде стал ощущаться с самого начала учреждения третьей опоры — сотрудничества в сфере внутренних дел и юстиции. Напротив, очевидно влияние и других факторов на формирование уголовно-правового сотрудничества: эффект «перелива» интеграции из рамок Единого внутреннего рынка, а также новые вызовы в борьбе с организованной преступностью усилили потребность сотрудничества на европейском уровне¹. Более того, призыв министров внутренних дел предоставить им больше компетенций для осуществления правоприменительной практики нашел общественную поддержку в странах ЕС, не в последнюю очередь в результате событий 11 сентября 2001 г., а также и последовавших террористических актов и роста угроз внутренней безопасности. Таким образом, учреждение пространства свободы, безопасности и правосудия представлялось институтам ЕС выгодной возможностью продемонстрировать населению Евросоюза важность и полезность своих действий для углубления европейской интеграции.

Факторы, определяющие функционирование пространства

Влияние логики межправительственного подхода на формирование стратегий на наднациональном уровне способствовало появлению нескольких групп факторов, которые определяют современное функционирование пространства.

¹ *Monar J.* The Dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Force, and Costs. *Journal of Common Market Studies.* 2001. Vol. 3. No 4. P. 753–755.

Первую из них — формируют дифференциация, гибкость и фрагментация. В своем стремлении усилить наднациональную (коммунитарную) составляющую сотрудничества в сфере внутренних дел и юстиции Евросоюз вынужден был согласиться на гибкую интеграцию и дифференциацию. Наличие значительного количества исключений из общих правил, главным образом, для Великобритании, Ирландии и Дании, закрепленных законодательно, обусловили неоднородность пространства. Лиссабонский договор усилил потенциальную опасность возникновения множества групп по интересам, которые способны, двигаясь в противоположных друг другу направлениях, затормозить процесс интеграции в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия.

Вторая группа включает в себя факторы, определяющие сохранение хотя и неформальное, разделение пространства на направления сотрудничества, относившиеся прежде к первой и третьей опорам. Подобное разделение имело место в долиссабонский период, когда разные части пространства регулировались различными Договорами — разделом IV Договора об учреждении Европейского сообщества и разделом VI Договора о Европейском Союзе со всеми вытекающими отсюда сложностями политического и правового характера. Лиссабонский договор переформатировал структуру пространства, покончив с его формальным разделением на две асимметрично развивающиеся составные части посредством введения процедуры совместного принятия решений и квалифицированного голосования в Совете. Однако отставание коммунитаризации направлений бывшей третьей опоры будет сохраняться в течение некоторого времени. Рамочные решения, служившие гораздо более мягким инструментом воздействия на государства-члены, будут преобразованы в директивы постепенно. Согласование вопросов сотрудничества полицейских и судебных органов будут приниматься труднее, чем в сфере иммиграционной политики и гражданско-правового сотрудничества, где уже накоплен значительный опыт достижения результатов¹.

Сохранение асимметрии в развитии двух частей пространства стало главной причиной кризиса шенгенской системы. Значительно продвинувшись по пути коммунитаризации направлений политики, связанной со свободой передвижения лиц, государства-члены остались на принципах межправительственного сотрудничества в обеспе-

¹ *Guild E., Carrera S., Faure Atger A.* Challenges and Prospects for the EU's Area of Freedom, Security and Justice: Recommendations to the European Commission for the Stockholm Programme. Brussels: CEPS Working Document. 2009. No 313, P. 4.

чении безопасности этого передвижения, в частности, борьбы с нелегальной иммиграцией и организованной преступностью. Отсутствие согласованных мер и солидарности, отягощенное кризисом, ставит под сомнение одно из главных достижений Евросоюза — шенгенские *acquis*.

К третьей группе можно отнести, что определяет сохранение консенсуса в качестве приоритетной формы принятия политически значимых решений в ЕС¹, отсюда сохраняющаяся практика следования минимальным стандартам в законодательстве и принцип национального доминирования. Последствиями практиковавшегося в долиссабонский период единогласия в Совете в ряде областей внутренних дел и юстиции стало утверждение нормативно-правовых актов на основе наименьшего общего знаменателя. Данная процедура даже после перехода к голосованию в Совете квалифицированным большинством все еще продолжает служить интересам и приоритетам определенных государств-членов, которые добились наибольших успехов в обсуждении в рамках Совета того или иного проекта законодательства. Сформировавшаяся таким образом модель принятия нормативно-правовых актов оставляет государствам-членам широкую свободу маневра при переносе положений директив в национальное законодательство. Нет сомнений, что подобная практика подрывает логику, обоснованность и само понятие «общего» характера той или иной политики Евросоюза, поэтому требует мониторинга имплементации положений директив ЕС в национальное право.

Четвертая групп факторов — усиление политических сетей, влияние новых методов управления как альтернативы наднациональному регулированию пространства. Так, Комиссия предложила открытый метод координации (ОМК), добиваясь не столько гармонизации законодательств и практик в тех областях, где это было сопряжено со значительными трудностями, сколько координации на основе общих целей и принципов политики государств-членов путем обмена информацией и мониторингом выполнения ими своих правовых и политических обязательств. Этот альтернативный метод не вписывается в традиционную схему принятия решений, права ЕС и его институциональные рамки, а является скорее неформальным и более мягким средством регулирования, чем правовые инструменты, и применяется там, где более жесткие формы управления в виде нормативно-правовых актов не работают.

¹ Транснациональные политические пространства: явление и практика / Отв. ред. М.В. Стрежнева. М.: Весь Мир, 2011. С. 324.

Пространство свободы, безопасности и правосудия можно без сомнения назвать сферой политики ЕС, где вес наднациональной составляющей постепенно растет, хотя межправительственный подход по-прежнему влиятелен. Лиссабонская реформа сферы внутренних дел и юстиции настолько существенна, что создает основу и стимул для дальнейшего развития пространства как крупного политического проекта Европейского Союза. Современный кризис не охладил энтузиазма Комиссии в стремлении усилить европеизацию внутренних дел и юстиции, однако не мог не повысить сопротивляемость государств-членов в этом направлении. Поэтому основными задачами Европейского Союза становятся сохранение достигнутых результатов в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия, а также поиск новых модернизированных форм управления.

Раздел III. ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ В МИРЕ

Глава 12. Позиции ЕС на глобальных рынках и задачи европейской торговой политики

С самых первых дней существования ЕС его основными задачами являлись подъем европейской экономики, противостояние конкуренции и усиление позиций блока в целом. Процесс интеграции Европы начался одновременно с формированием открытой экономики европейских стран, а также либерализацией мировой торговли. В этих условиях создание регионального блока европейских государств не противоречило общей логике мирового экономического развития.

Процесс глобализации, охвативший практически всю систему экономических отношений, оказал существенное воздействие на политику стран, активно вовлеченных в мировую торговлю и инвестиционное сотрудничество. Результатом глобализации стало формирование принципиально новой материальной, информационной, организационно-экономической инфраструктуры, обеспечивающей международное сотрудничество. Радикальное изменение средств и методов ведения и регулирования предпринимательской деятельности, обмена производственной, научно-технической, экономической, финансовой информацией; появление и развитие принципиально

новых систем ее получения, передачи и обработки позволили создать глобальные сети, объединяющие финансовые и товарные рынки, включая рынки ноу-хау и профессиональных услуг. Именно глобальная экономика потребовала от всех стран и регионов мира выработки соответствующих адаптационных механизмов, что с особой силой проявилось в развитии Европейского Союза в 2000-е гг. На современном этапе глобализации региональное взаимодействие стало ответом на вызовы новой мировой экономической системы и постоянно растущей как в качественном, так и в количественном отношении конкуренции. Вовлечение в сферу конкурентной борьбы все новых стран, прежде всего Китая, беспрецедентное расширение состава участников группировки, проблемы многосторонних торговых переговоров в рамках Доха-раунда, финансовый кризис и необходимость преодоления его последствий оказали существенное воздействие на позиции ЕС в мире и потребовали переосмысления концептуальных основ участия ЕС в международном разделении труда.

В первом десятилетии XXI в. существенно эволюционировала правовая основа функционирования европейского интеграционного блока, направленная на формирование экономики, способной выстоять в глобальной конкурентной борьбе. Позиции в глобальной экономике и бизнесе обусловлены степенью участия в международной торговле товарами и услугами, а также достижением высоких результатов.

Общая характеристика позиций ЕС в мировой торговле

На современном этапе глобализации экономики Евросоюз выступает единым фронтом и является одним из центров мировой конкуренции. По состоянию на 2009 г., на долю 27 стран приходилось 29% мирового производства, 17% мировой торговли товарами и 26% мировой торговли услугами¹. Безусловно, эти показатели отражают последствия кризиса 2008–2009 гг., поскольку в предкризисный период (2007) на долю внешней торговли приходился 31% ВВП ЕС-27; в 2009 г. этот же показатель составил 28%. В мировом импорте на долю ЕС приходится 19%, а в мировом экспорте — 17%. Аналогичные показатели для

¹ Показатели торговли не включают внутрирегиональную торговлю, которая не является для стран ЕС внешней, а осуществляется в рамках одного рынка. Подробнее см.: Trade Policy Review: European Union. WT/TPR/S/248 (http://www.wto.org/english/tratop_e/tp348_e.htm).

США составляют соответственно 20% и 12%. В течение длительного периода времени ЕС имеет устойчивое отрицательное сальдо торгового баланса¹.

Внешняя торговля ЕС в целом и его отдельных участников в частности традиционно развивалась очень быстрыми темпами, хотя это развитие происходило неравномерно и зависело как от конъюнктуры мировых товарных рынков, так и от внутренних проблем интеграционного развития. На протяжении десятилетия динамика и позиции отдельных стран в рамках европейского рынка и мирового рынков оставались неравноценными. Так, например, Германия укрепила свои позиции не только в качестве одного из наиболее сильных членов ЕС, но и стала по своей значимости партнером в мировом масштабе, занимая в 2009 г. третье место в торговле товарами и второе место в торговле услугами. Темпы роста экспорта в среднем по итогам десятилетия составили 5,5%, при этом примечательно, что наиболее быстрые темпы роста внешнеторгового оборота и расширения внешних связей были характерны для стран, присоединившихся в 2004 г. Это обусловлено значительным объемом привлекаемых инвестиций и созданием новых производств в этих странах.

Среди 100 ведущих транснациональных компаний мира в мировой иерархии насчитывается 34 европейских. Более 45% мировых прямых иностранных инвестиций имеют европейское происхождение. В свою очередь, страны Европы привлекают 37–40% мировых прямых инвестиций².

Страны ЕС вовлечены в сотрудничество во всех регионах мира. Показатель их открытости (без учета внутрирегиональной торговли) колеблется от 18,5% в Испании до 70% в Бельгии и 88,8% в Люксембурге³. Это обусловлено историческими и экономическими причинами. Достаточно сказать, что большинство стран ЕС имеют скромные по мировым меркам масштабы экономики и не могут производить весь спектр необходимых товаров; эта задача решается посредством развития международного разделения труда. К тому же некоторые ведущие страны региона, в первую очередь Великобритания, Нидерланды, Италия, Франция, традиционно являлись мировыми торговыми державами.

Безусловно, важным фактором, определяющим экспортную квоту страны, является ее географический масштаб. Так, в странах у четверки

¹ Trade Policy Review — European Communities. WTO. WT/TPR/S/214. Geneva, 2011.

² World Investment Report. UNCTAD. Geneva, 2011.

³ World Trade Report. 2008; WTO. Geneva, 2008. P. 15.

лидеров — Германии, Франции, Великобритании и Италии — этот показатель колеблется от 21 до 27%¹. Однако географический фактор не единственный. Примером могут служить показатели Испании, Португалии и Греции. Эти страны, имеющие довольно крупные по масштабам территории, недостаточно активно вовлечены в международное разделение труда в силу отсталой структуры экспорта. В то же время высокая зависимость от мировых рынков, характерная для Бельгии, Люксембурга или Дании, является следствием активной деятельности филиалов зарубежных (прежде всего американских) ТНК, которая привлекает главным образом высокий уровень экономического развития этих стран.

Кроме того, в рамках ЕС все чаще говорят о развитии двух эшелонов стран: ЕС-15 и ЕС-27. С точки зрения технологического развития выделяют 10 ведущих стран. Тем не менее анализ ЕС как единого рынка требует рассмотрения общих характеристик, позволяющих изучать, анализировать и учитывать наличие определенных мер регулирования доступа на европейский рынок и форм ведения бизнеса с третьими странами.

Динамичное развитие экономики ЕС, расширение масштабов экономики и усиление роли ЕС в мировой торговле и инвестиционном сотрудничестве, сохранявшееся с 2003 по 2008 г., было прервано в результате экономического кризиса, начавшегося в 2008 г. и повлекшего за собой серьезные финансовые проблемы. По оценке экспертов, экономика Европейского Союза в конце первого десятилетия XXI в. находится в состоянии самой глубокой за послевоенный период рецессии, которая затронула все отрасли. В результате снижения экономической активности на ведущих мировых рынках и рынках стран-партнеров ЕС, прежде всего, США, экономический рост в последние 2–3 года существенно сократился, что незамедлительно сказалось на состоянии внутреннего рынка, показателях занятости, финансовой дисциплины, а также внешней торговли. Товарооборот ЕС с внешним миром сократился примерно на 500 млрд евро и составил 2361 млрд евро. При этом экспорт сократился на 13%, а импорт — на 21%. Если в предкризисном 2008 г. импорт ЕС (без учета внутрирегиональной торговли) составил 1,6 трлн евро, а экспорт — 1,3 трлн евро, то уже по итогам 2009 г. эти цифры составили 1223 и 1138 млрд евро соответственно. Подобное сокращение за один год может считаться беспрецедентным и объясняется не только кризисными и долговыми проблемами европейской экономики, но и глобальным характером переживаемых проблем.

¹ *Исаченко Т.М.* Торговая политика ЕС. М.: Изд. дом НИУ-ВШЭ, 2010. С. 101.

Несмотря на сохраняющиеся негативные тенденции мирового экономического развития, спад в Евросоюзе во втором квартале 2009 г. и в начале 2010 г. удалось немного приостановить, хотя ситуация в 2011 и 2012 гг. остаются достаточно пессимистичными.

Значительное влияние на темпы роста экспорта и импорта оказывает изменение мировых цен на основные товары, которое происходит, как правило, неравномерно и различается по секторам экономики. Так, в частности, если рост цен на минеральное сырье и металлы согласно расчетам МВФ составил в 2000–2008 гг. примерно 56%, цены на промышленную продукцию также выросли, хотя и не столь значительно (на 3% в среднем). Учитывая структуру экспорта и импорта стран — членов ЕС, можно сделать вывод о причинах роста стоимостных объемов импорта стран группировки. Аналогичным образом резкое снижение цен на сырьевые товары в 2008 г. сказалось на показателях товарооборота ЕС. Кризисные тенденции обусловили и снижение цен на товары, составляющие значительную часть европейского экспорта (продукция машиностроения, химическая продукция, металлы, продовольствие), а также сокращение мирового спроса в целом.

Представляя собой объединение главным образом промышленно развитых стран, часть которых являются членами Большой восьмерки и Большой двадцатки, Европейский Союз отличается развитой и диверсифицированной товарной структурой внешнеторгового оборота, включающей в себя, прежде всего, продукцию наукоемких отраслей (как в экспорте, так и в импорте), а также так называемых «чувствительных отраслей», т.е. секторов экономики, которые в наибольшей степени страдают от иностранной конкуренции и требуют наличия тщательно продуманной системы защитных мер.

Основной позицией в экспорте и импорте являются готовые промышленные изделия. Для всех отраслей обрабатывающей промышленности, за исключением текстильной, на протяжении последнего десятилетия был характерен устойчивый рост.

Особое значение с точки зрения оценки конкурентоспособности рынка имеет экспорт высокотехнологичной продукции, главным образом товаров Седьмой группы Стандартной международной торговой классификации (СМТК) ООН (*Standart International Trade Classification*). ЕС отставал и продолжает отставать от своих конкурентов (США и Японии) в производстве некоторых видов высокотехнологичной продукции и услуг. Попытки координировать усилия и расходы на НИОКР в рамках научно-технической политики Евросоюза не принесли ощутимого результата из-за постоянной нехватки бюджетных средств, выделяемых на научные исследования и разработки из национальных и

коммунитарного бюджетов. Баланс ЕС в торговле продукцией высоких технологий характеризуется отрицательным сальдо. Тем не менее, с учетом внутрорегиональной торговли ЕС может считаться крупнейшим мировым экспортером и импортером этой продукции (17%), конкурентом стран азиатского региона и США. На страны ЕС приходится 36% мирового экспорта высокотехнологичной продукции, однако «внешний» экспорт (за пределы группировки) составляет только 11% от мирового¹. В целом же доля ЕС в мировой торговле высокотехнологичной продукцией постепенно сокращается, что отражает общую тенденцию вытеснения крупнейших «игроков» — США и ЕС — с этих мировых рынков более динамично развивающимися азиатскими НИС. Как уже отмечалось, рынок ЕС отличается недостаточным уровнем финансирования инноваций, а также высокой стоимостью рабочей силы. Для большинства стран ЕС характерно преобладание электроники и телекоммуникационного оборудования (свыше 20%), за исключением Бельгии и Дании, профиль которых составляет фармацевтическая продукция, а также Чехии, Ирландии и Люксембурга, производящих компьютерное оборудование, и Франции, в экспорте которой преобладает авиатехника.

Именно наукоемкие и технологические отрасли испытали на себе серьезные последствия экономического кризиса. Наибольшее сокращение экспорта характерно для машиностроения, на долю которого приходится практически 40% европейского экспорта, при этом больше всех в этом отношении пострадала экономика Германии. До сих пор Германия, Италия и Франция не в состоянии восстановить объемы экспорта на уровне 2008 г.

Динамика экспорта неразрывно связана с тенденциями импорта, и сокращение экспорта неизбежно влечет за собой сокращение импорта. В структуре европейского импорта также преобладают высокотехнологичные товары, на ЕС приходится 33% мирового импорта этих товаров, из которых 30% составляет внутрорегиональный оборот. Основными покупателями продукции в рамках региона становятся «новые» члены Евросоюза. Сокращение импорта в результате кризиса также сказалось на этой группе товаров, затронув прежде всего продукцию машиностроения, а следовательно, повлекло за собой сокращение импорта продукции металлургической промышленности, топливных и минеральных ресурсов. В свою очередь, сокращение спроса на европейском рынке стало важным фактором ухудшения конъюнктуры мирового рынка.

¹ Trade Policy Review — European Communities. WTO. WT/TPR/S/214. Geneva, 2011.

Что касается географической структуры, то основным направлением европейского экспорта остаются США, однако доля этого партнера постоянно сокращается. Россия, с 2005 г. занимавшая вторую позицию, уступила Китаю и Швейцарии, причем 50% экспорта в Китай составляет машинотехническая продукция. Этот фактор оказывает благоприятное воздействие на европейскую экономику, поскольку динамично развивающийся китайский рынок стимулирует производство в ЕС.

Географическая структура импорта представлена несколько иначе. США, хотя и медленно, но все же утрачивают роль главного поставщика товаров на европейский рынок. Позиции России за последние пять лет практически не изменились, поскольку рост цен на энергетическое сырье, претерпев серьезный спад, в целом восстанавливается. Однако в этот же период отмечается существенный рост импорта из Китая. Несмотря на различные прогнозы и оценки развития китайской экономики, китайские компании вытесняют производителей из промышленно развитых стран как с их внутренних, так и других мировых рынков.

Иные тенденции присущи торговле услугами. Влияние ценовых показателей в этой отрасли не является столь значительным, однако неравномерность экономического развития и, как следствие, развития сферы услуг в разных странах, в том числе в ЕС, обуславливает различия в темпах роста. В целом в последние годы доля ЕС, как и США, в мировой торговле услугами несколько снижается за счет выхода на рынок динамично развивающихся экономик азиатских стран, прежде всего Китая.

Учитывая тот факт, что спрос на услуги и уровень производства услуг отражает степень экономического развития страны, основным направлением европейского экспорта и источником импорта услуг являются США, хотя их доля также сокращается. Второе место занимает ближайший сосед и партнер ЕС — Швейцария, что можно объяснить географической близостью и тесными связями в предпринимательской сфере, а также высоким уровнем развития этого сектора экономики в самой Швейцарии. На мировых рынках услуг страны ЕС также представлены в разной степени, причем неравномерность здесь еще более очевидна, чем в торговле товарами. Ведущим экспортером услуг является Великобритания, на долю которой приходится 21% всего европейского экспорта. За ней следуют Германия и Франция. Интересно отметить, что переживающая в настоящее время достаточно серьезные экономические проблемы Греция имеет положительное сальдо в торговле услугами, однако можно с уверенностью предполо-

жить, что отраслевая структура экспорта представлена, главным образом, туристическими услугами.

Европейский Союз по-прежнему сохраняет свои позиции крупнейшего мирового поставщика услуг, однако мировой экономический кризис затронул и эту динамично развивающуюся сферу международного экономического сотрудничества. Только за один год, с 2008 по 2009 г., мировой товарооборот сократился на 10%¹. Это сокращение объясняется, главным образом, снижением спроса на традиционные транспортные, строительные и финансовые услуги, а также на такие новые виды услуг, как информационные, компьютерные и услуги государственному сектору. В 2009 г. произошло восстановление спроса на туристические, страховые и лицензионные услуги, на них приходилось почти две трети европейского экспорта и импорта услуг, однако оживление этой сферы тесно связано с восстановлением роста европейской и мировой экономик. Учитывая пессимистичные прогнозы, можно утверждать, что в предстоящие годы в сфере торговли услугами ЕС предстоит принять серьезные меры. Еврокомиссия считает, что для оживления деловой активности требуется, прежде всего, дальнейшая либерализация внутренней торговли и инвестиционных режимов в сфере услуг.

ЕС занимает ведущие позиции на мировом рынке предпринимательского капитала, прежде всего, прямых зарубежных инвестиций (ПЗИ). Вследствие экономического кризиса с 2007 по 2009 г. отток инвестиций сократился вдвое, что объясняется снижением деловой активности основного партнера ЕС — США, на которые приходится 31% европейского экспорта ПЗИ. ЕС проигрывает в конкуренции с другими инвесторами и в большей степени представлен на рынках Восточной Европы и стран СНГ, для которых характерны низкий инвестиционный рейтинг и инвестиционная привлекательность. Динамика притока инвестиций также была отрицательной в период с 2007 по 2009 г., лишь в 2009 г. начался постепенный рост, однако 60% инвестиций осуществляется посредством филиалов зарубежных компаний, являющихся резидентами других стран. Кроме того, ПЗИ в Европе распределены достаточно неравномерно: всего лишь одна пятая часть привлекаемых капиталов направляется в обрабатывающую промышленность, а две трети притока капитала приходится на сектор услуг, что и позволяет ЕС сохранять лидерство в этой сфере в мировом масштабе.

¹ Использование данных за 2008–2009 гг. обусловлено тем, что именно по результатам этих лет было зафиксировано наиболее сильное ухудшение экономических показателей как отражение кризисных тенденций в мировой экономике.

Торговая политика и ее значение для определения позиций ЕС в мире

Еврокомиссия рассматривает внешнеэкономическую сферу в качестве одного из ключевых факторов оживления экономики. В свою очередь, торговая политика ЕС и эффективное применение инструментов защиты внутреннего рынка и поддержки экспортеров призваны обеспечить устойчивый экономический рост путем регулирования воздействия внешних факторов.

Эволюция торговой политики ЕС представляет собой долгий и детально проработанный процесс и может служить примером для выработки общей торговой политики в других регионах. Торговая политика стала одной из фундаментальных основ европейской интеграции, поскольку именно ее реализация была направлена на достижение таких ключевых целей, как формирование единого рынка ЕС и усиление конкурентных позиций на мировой арене. Торговая политика ЕС стала неотъемлемой частью системы регулирования процессов интеграции в Европе, являясь одновременно результатом и инструментом европейской интеграции. Задача формирования единого рынка могла быть выполнена только в случае, если определяющие его правовые нормы были бы едины по принципиальным аспектам регулирования рынка и сходны в остальном. Таким образом, с первых дней создания Сообщества страны добивались максимального сближения законодательной базы в той мере, которая необходима для комплексного функционирования единого рынка. При этом по мере усложнения интеграционных задач возрастала и компетенция ЕС в области регулирования торговли¹.

Исходные положения по вопросу порядка гармонизации национальных законодательств изложены в Договоре о создании Европейского экономического сообщества (Римский договор). Вопросы торговых связей, включая подписание международных соглашений, использование единого таможенного тарифа, единых правил определения страны происхождения товара и различных процедур, в том числе антидемпинговых, входят в компетенцию наднациональных органов Союза. Эта компетенция закреплена в статьях 110–115 Римского договора и развита в последующих учредительных договорах ЕС. Положения этих статей определяют основные принципы торговой политики ЕС,

¹ The Single Market : Review of Achievements // European Commission; Commission of European communities. Brussels: EC, 2007.

сферы распространения и общую компетенцию Комиссии ЕС и Европейского совета в сфере торговой политики. В дополнение к этим положениям в декабре 1990 г. в Риме на межправительственной конференции было выдвинуто предложение о включении в текст Договора о создании ЕЭС раздела «Общая внешняя политика», включающего в себя также меры по регулированию единой внешнеэкономической политики. Понятие «единая внешнеэкономическая политика» в отличие от используемой ранее формулировки «единая торговая политика» охватывает все формы внешнеэкономических связей. Появление новой трактовки обусловлено новыми тенденциями развития мировой экономики и международных отношений в 1990-е гг., а также дальнейшими усилиями ГАТТ по унификации правил ведения международной торговли.

Свое развитие эта идея получила в Амстердамском договоре, в частности, в ст. 133, содержащей новую трактовку ст. 113 Римского договора. Следует подчеркнуть, что перечень сфер согласования внешнеэкономической политики, закрепленный в ст. 133, не охватывает все необходимые для согласования области: ст. 133 не распространяется или не в полной мере затрагивает новые сферы торговой политики и торгового регулирования, такие как, торговля интеллектуальной собственностью или торговля услугами. Например, в сфере торговли услугами ст. 133 распространяется только на трансграничную поставку услуг.

Что касается компетенции ЕС в области заключения соглашений с третьими странами, в нее входит подписание договоров всех типов, включая преференциальные. Только органы ЕС компетентны обсуждать тарифные уступки и правила применения нетарифных мер в рамках ГАТТ/ВТО. Кроме торговых соглашений, компетенция наднациональных органов ЕС распространяется на заключение соглашений о приеме новых членов. Наряду с этим к компетенции Союза относится подписание соглашений об ассоциированном членстве, которые, помимо простых торговых аспектов, определяют взаимные права и обязанности сторон по функционированию зоны свободной торговли. В компетенцию ЕС также входит подписание специальных соглашений со странами и заморскими территориями, поддерживающими особые отношения с Бельгией, Францией, Италией, Нидерландами и Великобританией. В то же время страны ЕС сохраняют некоторую автономию в вопросах заключения соглашений с третьими странами в тех сферах экономики, в которых органы ЕС до сих пор не обладают должной компетенцией, например соглашений об открытии финансовых рынков.

Принципиальные изменения в ст. 133 были внесены лишь после подписания Ниццкого договора. Сфера согласованных действий была расширена, в нее были включены регулирование торговли услугами и интеллектуальной собственностью, а компетенция Сообществ была дополнена положением о проведении переговоров и заключении соглашений в этих сферах. Это позволяет говорить о том, что теперь положения ст. 133 распространяются на все формы международной торговли услугами в соответствии с ГАТС. Исключение по-прежнему составляют транспортные услуги. Не вполне ясным остается положение о том, как на основании ст. 133 можно регулировать международную торговлю услугами в форме коммерческого присутствия. В ходе переговоров по редакции ст. 133 страны ЕС отказались включать в нее какие-либо положения, касающиеся прямых зарубежных инвестиций, являющихся основой коммерческого присутствия.

Однако Ниццкий договор также не внес существенных изменений в систему принятия решений по вопросам торговой политики в отношении услуг. Так, например, страны ЕС имеют право самостоятельно заключать соглашения с третьими странами или международными организациями, если это не противоречит европейскому законодательству и другим международным соглашениям в данной области.

Лиссабонский договор также содержит положения, касающиеся единой торговой политики ЕС. В дополнение к отдельным статьям Договора о Европейском Союзе Лиссабонский договор включает положения о заключении соглашений с третьими странами и о контроле за их исполнением (внешний и внутренний аспекты), в нем также отдельно подчеркнута значимость мер нетарифного регулирования. Именно Лиссабонский договор впервые включил в компетенцию ЕС торговлю услугами и интеллектуальной собственностью, вопросы прямого инвестирования, хотя в нем содержится оговорка о том, что многосторонние правила регулирования инвестиций должны вырабатываться в рамках ВТО, а также других международных организаций, в частности ОЭСР. Согласно Лиссабонскому договору, Евросоюз приобретает статус самостоятельного субъекта международного права. Это означает, в частности, что в перспективе все международные договоры ЕС, в том числе и во внешнеэкономической сфере, будут подписаны только полномочным представителем Евросоюза, а не представителями стран-членов, как это было до сих пор. Подобное новшество может вызвать необходимость внесения редакционных изменений в тексты ряда международных договоров, где одной из договаривающихся сторон выступали Европейские сообщества, в частности, в Марракешское соглашение об учреждении ВТО.

На современном этапе мирового экономического развития торговая политика ЕС должна стать не только инструментом реализации интересов европейских компаний, но и одним из рычагов общей экономической и социальной политики и быть направленной на создание рабочих мест и повышение уровня жизни, прежде всего в европейских странах, а также в странах — партнерах ЕС по мировому рынку. В сочетании с эффективной национальной политикой и стратегией развития бизнеса в странах ЕС торговая политика Евросоюза на современном этапе должна способствовать сокращению уровня бедности во всем мире. Развитие кризисных тенденций отчетливо показало, что только ускорение экономического роста в мире в целом и использование преимуществ глобального рынка позволит многим европейским компаниям сохранить свои позиции. В этих условиях для производителей крайне важной задачей становится стимулирование спроса, а также поиск новых рынков сбыта товаров и услуг. В то же время экспорт европейских товаров не станет эффективным без выработки новой стратегии регулирования импорта. Эта стратегия должна быть ориентирована на большую открытость европейского рынка, в том числе и потому, что две трети импортируемых товаров поступают на рынок ЕС для дальнейшей переработки и производства других товаров, в том числе и экспортных.

В конце 2010 г. Евросоюз опубликовал новую стратегическую концепцию торговой политики. Этот документ является логическим дополнением Лиссабонской стратегии, определяет стратегические направления и основные задачи ее развития на период до 2020 г. и нацелен на использование преимуществ глобальной торговли в интересах развития Европы. Современная единая торговая политика ЕС должна быть ориентирована на совершенствование функционирования Единого внутреннего рынка и защиту интересов производителей ЕС за счет более тесной увязки с общей стратегией экономического развития ЕС и повышения конкурентоспособности. Реализация новой стратегии в торговой политике должна содействовать открытию для компаний ЕС новых рынков и повышению конкурентоспособности их товаров и услуг в третьих странах. Кроме того, ставится задача сократить уровень протекционизма со стороны самого ЕС, поскольку без этого невозможно добиться аналогичных уступок со стороны третьих стран. Торговая политика ЕС должна ориентироваться, прежде всего, на интересы компаний, обеспечивающих общий уровень конкурентоспособности европейского рынка. Этим же интересам должны соответствовать взаимность в двусторонних торговых соглашениях и, как следствие, отказ от невзаимных преференций, обеспечение до-

ступа частных компаний к механизму разрешения споров и другие действия.

Основными приоритетами станут сохранение и строгое выполнение обязательств, которые ЕС принял на себя в рамках соглашений с третьими странами на многостороннем уровне, включая соглашения Дохийского раунда переговоров ВТО, что подчеркивает приверженность ЕС нормам и принципам ВТО и многосторонней системы регулирования торговли. В качестве первоочередной задачи названо активное продолжение переговоров по завершению переговоров Доха-раунда.

Второй блок важнейших вопросов и задач заключается в реализации нового подхода к развивающимся странам, в том числе реформы Генеральной системы преференций. Это позволит не только учесть все требования переговоров Доха, но и расширить инициативы по поддержке интеграции этих стран в мировую экономику, несмотря на провозглашаемое стремление к взаимной открытости экономик. Выполнение этих задач может столкнуться с определенными трудностями. Прежде всего это связано с очередным кризисом на переговорах в рамках ВТО по сельскохозяйственным и промышленным товарам. ЕС по-прежнему в недостаточной степени открывает свой рынок для товаров из развивающихся стран, поскольку такие страны являются поставщиками сельскохозяйственной продукции, а торговля этими товарами осуществляется не только при помощи мер торговой политики, но и посредством более сложной системы регулирования сельскохозяйственного рынка.

Важным элементом обновленной внешнеторговой стратегии ЕС является поиск эффективных путей реализации интересов и достижения компромисса с партнерами на двустороннем уровне. ЕС уже имеет успешные примеры заключения соглашений о формировании зон свободной торговли с такими странами, как Республика Корея, Перу, Колумбия, и со странами Центральной Америки. ЕС нацелен на продолжение работы по согласованию двусторонних торговых соглашений со странами и региональными группировками, представляющими ключевых торговых партнеров ЕС. ЕС рассматривает двусторонние торговые соглашения как основу для выработки конструктивной позиции на многосторонних торговых переговорах. Основным критерием создания зон свободной торговли с другими странами и группировками выступает потенциал рынка этих странах.

По мнению представителей ЕС, необходимо инициировать новый этап переговоров по защите прав интеллектуальной собственности с целью предотвращения ее незаконного использования и устранения

этой проблемы в торговых отношениях с основными партнерами. Вопросы защиты интеллектуальной собственности в условиях инновационной экономики становятся одним из условий развития торговли наукоемкими товарами.

Важно отметить и то, что ЕС готов пересмотреть свою стратегию доступа на рынок, прежде всего с точки зрения применения нетарифных мер. Европейские производители должны четко определить ключевые сектора экономики и основные проблемы, требующие неотложного решения. Так, в частности, Еврокомиссия намерена провести консультации со всеми заинтересованными сторонами для выявления возможных направлений реформы антидемпинговой политики и практики применения защитных мер как на европейском, так и многостороннем уровнях.

Особый акцент в новой стратегии делается на двусторонних отношениях с США и Китаем — основными партнерами и конкурентами, с которыми существует наибольшее число противоречий по вопросам регулирования торговли.

Участие ЕС в системе международных многосторонних и двусторонних соглашений и договоренностей

ЕС активно участвует в процессе либерализации мировой торговли, присоединившись к большому числу многосторонних и двусторонних соглашений. Кроме того, наличие разнообразных соглашений и инициатив в отношении отдельных стран и группировок позволяет утверждать, что торговая политика является инструментом реализации геополитических интересов в отношении отдельных стран и регионов посредством использования конкретных инструментов регулирования при одновременном соблюдении правил международной торговли.

Традиционно Европейский Союз и его члены участвовали во всех переговорах в рамках ГАТТ, являясь активным законодателем и «архитектором» системы многостороннего регулирования международной торговли. Результатом этого явилась поддержка ЕС процесса формирования Всемирной торговой организации и подписания ее основных соглашений (ГАТТ-94, ГАТС, ТРИПС и ТРИМС). В Марракешском соглашении о создании ВТО страны ЕС подтвердили приверженность основополагающим принципам регулирования международной торговли, сохраняя при этом четко оговоренные сферы, в которых ЕС оставляет за собой право защищать интересы национального рынка. К ним, в ча-

ности, относятся торговля текстильной продукцией и одеждой, а также реализация сельскохозяйственной политики ЕС в адаптированном к современному этапу экономического развития виде.

Европейский Союз выступил одним из инициаторов проведения нового раунда переговоров в рамках ВТО, известного как Раунд тысячелетия, или Дохийский раунд. Основные направления переговоров в рамках этого раунда с участием ЕС охватывают такие сферы, как всеобъемлющая либерализация торговли, изменение и совершенствование норм ВТО в соответствии с современными экономическими условиями и оказание содействия развивающимся странам на многостороннем уровне. По мнению ЕС, более детальное внимание следует уделять таким сферам, как инвестиции, конкуренция и содействие развитию торговли, при этом требуется соблюдение принципов прозрачности и недискриминации.

ЕС принял на себя обязательства по всем перечисленным направлениям. Тем не менее продолжающиеся переговоры по вопросам повестки дня Дохийского раунда позволяют говорить о том, что многое еще предстоит сделать как в рамках ВТО в целом, так и со стороны ЕС в частности.

Европейский Союз проявляет существенный интерес к проблемам совершенствования системы справедливых и прозрачных норм и правил урегулирования торговых споров, в которых он выступает как истцом, так и ответчиком. ЕС также активно использует возможность участия в качестве третьей заинтересованной стороны. К наиболее известным спорам с непосредственным участием ЕС относятся: торговля полупроводниками между ЕС и Японией; режим в отношении импорта, продажи и распространения бананов с участием латиноамериканских государств и ЕС; меры в отношении использования гормонов в производстве мяса и мясопродуктов; таможенная классификация некоторых видов таможенного оборудования; налоговый режим для корпораций между США и ЕС; меры в отношении асбеста и асбесто-содержащих продуктов между Канадой и ЕС; торговое название сардин между ЕС и Перу и др. Некоторые из споров были начаты еще в рамках механизма ГАТТ и получили свое развитие уже в новых условиях (например, меры по ограничению импорта тунца между США и ЕС 1991 г., который стал одновременно и первым в истории мировой практики конфликтом, затронувшим вопросы экологии). Наибольшее число споров, в которых участвует ЕС, касается тех или иных мер, регулирующих двусторонние отношения ЕС и США. Именно в отношениях между этими партнерами данный механизм выступает одним из основных путей решения острых проблем. Как правило, ход дела и

принятое решение являются также крайне важными еще и потому, что могут использоваться в дальнейшем и как прецедент для рассмотрения других дел, и как повод для внесения изменений в отдельные правила. Наиболее ярким примером применения механизма и процедуры разрешения споров за последнее десятилетие может служить снятие противоречий по вопросу субсидирования между американской компанией Боинг и европейским концерном, производящим самолеты Эйрбас. Между США и ЕС существует большое число споров, касающихся экстерриториального применения американского законодательства, которое не во всех случаях полностью совпадает с правилами ВТО¹.

Представители ЕС утверждают, что в целом механизм разрешения споров оправдал себя и работал вполне эффективно. Тем не менее в рамках поставленного на Дохийском раунде переговоров вопроса о совершенствовании механизма и процедуры рассмотрения торговых споров ЕС придерживается необходимости внесения следующих изменений. Прежде всего необходимо создать постоянную группу экспертов, поскольку только юристы, задействованные непосредственно в данной области, имеют опыт и время, необходимые для вынесения согласованного и правильного решения. Кроме того, по мнению ЕС, решения, вынесенные группой опытных и постоянных экспертов, реже будут подвергаться пересмотру со стороны органа по рассмотрению споров, а, соответственно, дела не будут затягиваться. Не будет тратиться время и на согласование кандидатур, что также всегда выходит за установленные временные пределы.

По мнению экспертов ЕС, существующий механизм в рамках ВТО недостаточно совершенен с точки зрения решения споров, затрагивающих экологические вопросы. Неопределенность многих понятий, в том числе понятия «истощаемый природный ресурс» (ст. XX ГАТТ), позволяет использовать экологические мотивы в качестве ограничительной практики, в то время, как на самом деле речь идет о регулировании конкуренции, а не торговли. В связи с этим в рамках ВТО необходимы более детальное изучение экологических вопросов торговли и уточнение многих понятий. Кроме того, к решению споров, связанных с экологическими вопросами, должны привлекаться представители экологических организаций, поскольку сам орган по разрешению споров не имеет достаточного опыта и знаний и не может компетентно осущестлять экспертизу по вопросам защиты окружающей

¹ *Raymond J.A. Trade Conflict and the U.S. // European Union Economic Relationship. CRS Report for Congress, April 11, 2007.*

среды. По-прежнему остается нерешенным вопрос о том, какие механизмы оспаривания тех или иных мер должны использоваться в указанных случаях: механизмы ВТО или многосторонних соглашений по охране окружающей среды. Европейский Союз сохраняет убежденность в том, что вопросы защиты окружающей среды должны стать важным предметом обсуждения ближайших конференций ВТО. Именно решение экологических проблем европейские страны считают основой устойчивого развития.

Помимо торговли товарами, важной сферой переговорного процесса является торговля услугами. Здесь ЕС выступает за обеспечение транспарентности режимов деятельности иностранных поставщиков услуг, а также доступа на рынок государственных заказов и отказ от ограничений в торговле услугами. Основным аргументом ЕС в пользу этого называется то, что страны, в которых рынок услуг недостаточно развит, получают доступ к услугам высокого качественного уровня за счет открытия своих рынков для иностранных поставщиков услуг, прежде всего из ЕС, являющегося мировым лидером в торговле услугами. Эти вопросы непосредственно связаны с регулированием прямых зарубежных инвестиций, в частности в случае использования третьего способа поставки услуг на основе коммерческого присутствия.

Европейский Союз и страны ЕС поддерживают инициативу по разработке Плана действий в отношении беднейших развивающихся стран для их эффективной интеграции в мировое хозяйство. Страны ЕС сохраняют убежденность в том, что развивающиеся страны не в полной мере извлекают преимущества от создания ВТО. ЕС считает, что приоритетными направлениями деятельности должны стать координация технической помощи и упрощение правил определения страны происхождения товара, а также работа в направлении сокращения тарифов на товары из развивающихся стран.

ЕС участвует в работе Комитета ВТО по региональным торговым соглашениям, уделяя особое внимание формированию правил в данной области. Именно на основе этих правил в 2000-е гг. были заключены все соглашения с участием ЕС. В перспективе положения региональных и преференциальных соглашений также будут детально сопоставляться и анализироваться, исходя из международных правил многостороннего регулирования.

Несмотря на то, что в последние годы позиции ЕС и ГАТТ/ВТО не всегда совпадали, прежде всего, что касается вопросов субсидирования и механизма использования государственной финансовой поддержки, в целом ЕС и Еврокомиссия положительно оценивают деятельность этой организации. ЕС разделяет точку зрения ВТО о том,

что сокращение на 50% применяемых в мировом масштабе протекционистских мер в отношении сельскохозяйственной и промышленной политики и услуг способствовало бы росту «глобального благосостояния» (примерно 1,4% в год).

Еще в 2005 г. ЕС стал инициатором либерализации доступа на рынки сельскохозяйственных товаров и устранения к 2013 г. всех мер экспортной политики, искажающих торговлю, включая экспортные субсидии. Со своей стороны, ЕС согласился сократить до 80% подобных субсидий и произвести снижение связанного уровня таможенных пошлин от 50 до 70% в зависимости от уровня существующего тарифа, за исключением некоторых чувствительных товаров. В качестве ответного шага ЕС предложил развивающимся странам снизить на 2/3 уровень тарифной защиты для товаров из развитых стран. Кроме того, Союз выступил за расширение возможностей защиты сельскохозяйственной продукции при помощи географических указаний, главным образом в отношении винодельческой и другой алкогольной продукции на основе положений Соглашения ТРИПС, так как это позволяет потребителям выбирать продукцию высокого качества. При всем при этом нельзя утверждать, что ЕС и его участники готовы к либерализации торговли сельскохозяйственными товарами. Очень часто уступки на переговорах по субсидиям «желтой корзины» компенсируются расширением так называемых допустимых субсидий, в частности мер «зеленой корзины», а именно поддержки регионов, оказанию инфраструктурной помощи и др.

В последнее десятилетие важное внимание на многосторонних переговорах ЕС уделяет расширению доступа на рынки промышленных товаров. ЕС поддерживает идею либерализации торговли на основе нелинейной формулы предоставления уступок, что позволяет снизить тарифные пики и обеспечить большую гибкость в проведении тарифной политики для развивающихся стран. ЕС выступает за значительную либерализацию, прежде всего по товарным позициям, по которым существуют тарифные пики и нетарифные ограничения. В двусторонних переговорах с отдельными партнерами приоритетами ЕС в процессе переговоров являются: меры государственной поддержки, экспортные пошлины, технические барьеры, чрезвычайные меры, содействие торговле.

ЕС участвует в большом числе соглашений, на основе которых отдельным странам и группам стран предоставляются особые преференции в торговле.

Одной из характерных особенностей ЕС является процесс его расширения. Для постепенной интеграции новых стран используется ме-

ханизм последовательного и постепенного расширения свободной торговли и предоставления торговых преференций. Так, в частности, до сих пор ЕС-25 сохраняет за собой право сохранять ограничения на перемещение рабочей силы, а также некоторые услуги из Болгарии и Румынии, присоединившихся в 2010 г.; транспортные компании этих двух стран не имеют права на осуществление каботаж в других странах ЕС.

Особые позиции во внешнеэкономической стратегии ЕС занимает Турция, которая является одним из старейших торговых партнеров ЕС, и соглашение об ассоциации с ней, дополненное Таможенным союзом, было подписано еще в 1963 г. Турция подала заявку на вступление в ЕЭС в 1987 г. В разные годы были подписаны документы, определяющие те или иные положения соглашения о присоединении Турции. Географическая близость и стратегическое транспортное значение Турции определили ее роль в качестве важного торгового партнера ЕС (седьмое место в импорте ЕС и пятое место в экспорте). В 2000-е гг. на долю Турции приходилось в среднем около 3% импорта ЕС и 4,5% экспорта. В свою очередь, доля ЕС в товарообороте Турции составляла примерно 40% в импорте страны и около 50% турецкого экспорта. Следует отметить достаточно устойчивый характер показателей на протяжении 2000-х гг. Финансово-экономический кризис также минимально сказался на двусторонних отношениях, максимальное сокращение объемов взаимной торговли по отдельным позициям составило 20%. По большей части товарных позиций, за исключением сельскохозяйственных товаров, Турции предоставлен режим свободной торговли в рамках Таможенного союза. Товарная структура как экспорта, так и импорта ЕС характеризуется преобладанием машиностроительной продукции (45% и 38% соответственно), важное значение в двусторонней торговле имеют химические товары и другие промышленные товары¹. Подобная структура торговли не типична для двусторонней торговли между развитыми и развивающимися странами и свидетельствует об особом значении Турции в качестве торгового партнера ЕС. На протяжении последнего десятилетия Турция и ЕС неоднократно возвращались к вопросу о перспективах членства в группировках, однако в настоящее время речь идет об обновлении переговорного процесса и о включении в него ряда дополнительных вопросов.

Постепенной интеграции служит и разработанная ЕС и Балканскими странами «Программа стабилизации и ассоциации», которая,

¹ ЕС–Turkey: Bilateral trade (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113456.pdf).

помимо Хорватии и Македонии, может распространяться на Албанию, Боснию и Герцеговину, а также на Сербию и Черногорию. Несмотря на то, что дата присоединения этих стран не определена даже ориентировочно, уже сейчас им частично предоставлен свободный доступ на рынки ЕС и к помощи ЕС на проведение программ внутренних реформ.

Интенсивные связи ЕС поддерживает с западноевропейскими соседями: Швейцарией, Норвегией, Лихтенштейном. Все эти страны привели свое законодательство в соответствие с большей частью законов о внутреннем рынке ЕС и следуют за ЕС в других политических сферах. Все, за исключением Швейцарии, являются участниками Европейского экономического пространства (ЕЭП), что позволяет им получать преимущества от функционирования единого рынка в рамках ЕС без выполнения всех обязательств, вытекающих из членства. Исключения составляют рыболовство и сельское хозяйство. Страны ЕЭП также применяют горизонтальные положения законодательства ЕС по вопросам социальной политики, защиты потребителей, окружающей среды, регулирования деятельности компаний и системы статистического обеспечения.

Особые отношения со Швейцарией регулирует двустороннее соглашение 1972 г., устанавливающее зону свободной торговли и применение Швейцарией европейских правил ЕС в области регулирования конкурентной политики. Помимо этого соглашения существуют еще 16 двусторонних договоренностей, первые семь из которых вступили в силу в 2002 г. Помимо прочего, соглашение регулирует свободное движение рабочей силы, торговлю сельскохозяйственной продукцией, государственные заказы, технические барьеры в торговле, налогообложение сбережений, транспортные операции и борьбу с экономической преступностью. В сфере торговли услугами первые переговоры начались в 2003 г. Основные причины и цели подписания столь значительного числа соглашений обусловлены как политикой Швейцарии, не предусматривающей присоединение к европейскому блоку, так и тесными экономическими контактами. Швейцарская экономика характеризуется высоким уровнем интернационализации, открытостью торгового режима в отношении промышленных товаров. Тарифы на промышленные товары, как правило, крайне незначительны; Швейцария практически не применяет количественные ограничения, антидемпинговые, компенсационные или защитные меры. В то же время в ряде секторов сохраняются так называемые «частные» или «неформальные» барьеры, к которым можно отнести требования антимонопольного законодательства, специфическое техническое

регулирование, ограничения в сфере капиталовложений и меры по защите интеллектуальной собственности.

С целью поддержания стабильных торговых потоков с развивающимися странами ЕС сформировал особую систему преференций и договорных отношений. Следует отметить, что система учитывает весь опыт, накопленный в процессе реализации предшествующих конвенций и соглашений, а также позволяет сбалансировать на наднациональном уровне интересы всех членов ЕС, что крайне важно для выстраивания двусторонних отношений¹.

Создав систему устойчивых связей в рамках преференциальных соглашений и уже существующих и готовящихся соглашений об экономическом партнерстве с развивающимися странами АКТ, ЕС сохранил значимую роль в экономике и торговле развивающихся стран. Он является основным поставщиком готовой продукции в эти государства, а также важнейшим потребителем тропических товаров и некоторых видов сырья. Существенную долю в импорте из развивающихся стран занимает энергетическое сырье, сырье для металлургической промышленности, необработанные драгоценные металлы и камни, сельскохозяйственное сырье. Именно эти страны являются основными поставщиками кофе, какао-бобов, морепродуктов и каучука. В то же время растет доля развивающихся, прежде всего азиатских, стран в поставках продукции обрабатывающей промышленности, в частности транспортных средств, за исключением железнодорожного подвижного состава.

Несмотря на эффективное применение системы преференций, Европейский Союз пришел к выводу о необходимости ее пересмотра в отношении динамично развивающихся экономик, которые традиционно относились к разряду стран с переходной экономикой или к развивающимся странам. Подобные изменения, которые, кстати, собираются внести в свою торговую политику и США, касаются, прежде всего, России и Бразилии — стран, демонстрирующих успешную динамику экономического роста и экспорта. Выработка новой позиции в отношении Индии, Бразилии и Китая, являющихся членами ВТО, свидетельствует о некотором ужесточении торговых режимов, поскольку ранее эти страны пользовались значительными преференциями на рынке ЕС. Теперь же, входя в состав так называемой «глобальной экономической элиты» (ведущие экспортеры и крупные производители), эти страны не могут претендовать на уступки и кво-

¹ *Brenton P.* Trade Policy Issues for the Euro–Med Partnership // P. Brenton, M. Manchin. Centre for European Policy Studies. Brussels: CEPS, 2003.

ты, предназначенные для поддержки экономики развивающихся стран. Так, что касается Бразилии, то европейские эксперты отмечают высокий уровень тарифного протекционизма в стране, средневзвешенный уровень применяемого тарифа составляет 12%. На протяжении 2000-х гг. в рамках двусторонних и многосторонних переговоров, в частности переговоров Дохийского раунда, ЕС настаивал на существенном сокращении этого уровня и предоставлении стабильного доступа европейским инвесторам и торговым партнерам. Интересно также отметить, что по мере того, как усиливаются сомнения в успехе переговоров Дохийского раунда, США и ЕС настаивают на формировании системы преференций в рамках двусторонних преференциальных соглашений, основанных на принципе взаимности.

Стратегия ЕС по отношению к Китаю формируется с 2003 г. К настоящему времени Китай завоевал позиции не только одного из ведущих партнеров, но и важной политической силы. Это развитие не могло не повлиять на позиции ЕС, для которого Китай стал первым в рейтинге импортеров и занял вторую строку в совокупном экспорте ЕС после США. В отношениях с Китаем ЕС также последовательно продвигает позицию по установлению равноправных и справедливых торговых отношений, что требует от Китая отказа от валютного демпинга и субсидирования отдельных отраслей. Учитывая высокую динамику развития и ценовую конкурентоспособность китайских товаров, выход этой страны на мировые рынки наносит серьезный удар по конкурентоспособности ведущих игроков и неизбежно заставляет их приспосабливаться к новым вызовам. Китайские товары конкурируют с европейскими не только на рынке единой Европы, но и на рынках стран Азии, Латинской Америки и даже США. Китай является и активным участником механизма разрешения споров, выступая, главным образом, в качестве ответчика по искам ЕС и США. К наиболее известным и сложным спорам между ЕС и Китаем относятся иски ЕС относительно применения Китаем мер по ограничению импорта автомобильных компонентов, регулированию рынка финансовых услуг, экспорту текстильных товаров, импорту некоторых изделий из стали из ЕС, применению антидемпинговых пошлин в отношении рентгеновского оборудования для систем безопасности. Интересно и то, что среди восьми прецедентов, в которых Китай выступал инициатором спора, два содержат претензии и оспаривают меры, применяемые Евросоюзом в качестве ответных. Все это требует нового подхода к проблеме регулирования двусторонней торговли, выявления основных противоречий и стремления преодолеть их за счет конструктивных совместных усилий в рамках двустороннего и многостороннего переговорного процесса.

По мнению ЕС, в результате принятия новых правил список стран — реципиентов преференциальных режимов, предназначенных для развивающихся стран, может уменьшиться вдвое. Целью подобной реформы является «предоставление фокусной поддержки тем, кому она действительно нужна». Чтобы новый план предоставления преференций в торговле вступил в силу, он должен получить одобрение Европейского совета и Европарламента, а его реализация запланирована на 2014 г.

Прежде всего, реформа коснется тарифных преференций. Согласно основополагающему принципу ВТО — режиму наибольшего благоприятствования, тарифы должны применяться на недискриминационной основе в отношении товаров, происходящих из всех стран, однако с 1971 г. ЕС использует систему тарифных преференций в отношении 176 развивающихся стран. Впоследствии к этой системе была присоединена и Россия. Часть указанных стран, как считают в ЕС, получили прямые выгоды и развивались успешно в том числе, благодаря получению данных преференций.

Европейские специалисты и чиновники, занимающиеся реализацией торговой политики, утверждают, что их все больше беспокоит низкий уровень экспортной активности из беднейших стран, на которые по-прежнему приходится 1% мировой торговли. Они также выражают уверенность в том, что предоставление целевых преференций именно этим странам вместо динамично развивающихся стран позволит более эффективно вести борьбу с бедностью. Эту позицию на конференции ООН по вопросам развития беднейших стран мира, состоявшейся в Стамбуле, поддержал и Генеральный директор ВТО Паскаль Лами. Он утверждает, что вклад международной торговли в экономическое развитие беднейших стран неадекватен, и готов, со своей стороны, активизировать переговоры по оказанию содействия десятку беднейших стран по присоединению к ВТО.

Помимо вопросов о сокращении числа реципиентов поддержки, в рамках Еврокомиссии все более серьезно обсуждаются вопросы использования торговых преференций и торговых мер в качестве политического инструмента. В последнее время ЕС неоднократно поднимал вопрос о введении экономических санкций в отношении Ирана, Сирии, Ливии и Беларуси, а также о сохранении торговых преференций в отношении Пакистана, где скрывался Усама бен Ладен.

Безусловно, все эти новые предложения не могут способствовать стабильности и деполитизации мировой торговли, а также усилению роли принципов ГАТТ, заложенных в основу многосторонней торговой системы еще в 1947 г. Нет сомнений в том, что помощь и поддерж-

ка должны быть адресными и предназначаться, в первую очередь, тем, кому они необходимы для преодоления первоочередных проблем, однако радикальное изменение системы предпочтений и использование их в качестве политического инструмента вряд ли будут способствовать смягчению конфликтов и экономическому росту как в беднейших, так и в других развивающихся странах, что повлечет за собой дополнительные политические и внутренние проблемы стран ЕС.

Инструменты торговой политики ЕС

Несмотря на общую тенденцию к либерализации международной торговли и наличие системы многосторонних соглашений, направленных на унификацию правил регулирования международного торгового обмена с целью обеспечения транспарентности и недискриминации, все участники мирового рынка сохраняют определенные инструменты регулирования экспорта и импорта. Эти меры используются для защиты отечественных производителей, обеспечения национальной безопасности, получения встречных уступок от партнеров в торговле и для обеспечения бюджетных поступлений. Современный протекционизм, в том числе меры наступательного характера, выступает средством проведения определенной экономической политики. Подавляющая часть торговых ограничений как в мире в целом, так и в ЕС в частности, распространяется на импорт, в то время как экспорт, как правило, стимулируется, кроме тех случаев, когда контроль над экспортными операциями соответствует интересам национальной безопасности. В качестве мер торговой политики ЕС применяет инструменты и правила, регулируемые основными международными соглашениями и нормами. Все меры торговой политики ЕС можно разделить на тарифные и нетарифные. Основной упор делается на регулирование импорта и применение специальных защитных и антидемпинговых мер, однако важное место в арсенале средств торговой политики ЕС занимают меры экспортной поддержки.

Что касается тарифных мер, важно подчеркнуть, что на пути к формированию единого рынка единая таможенная политика играла важную роль. Без Таможенного союза и единой таможенной политики не смогли бы состояться ни сельскохозяйственная, ни общая промышленная политика, согласование региональной и валютной политики также не было бы возможным. Можно утверждать, что Таможенный союз стал многофункциональным инструментом европейской интеграции, который и сейчас остается одной из ее основ. Система таможенно-

тарифного регулирования также совершенствуется в связи с происходящими изменениями как в мировом производстве, так и на основе многосторонних договоренностей. Так, в частности, в 2005 г. была принята новая редакция Таможенного кодекса, в 2000-е гг. было подписано значительное количество двусторонних соглашений об упрощении таможенных формальностей с основными партнерами.

В то же время по мере углубления международного разделения труда и внутриотраслевой конкуренции в торговой политике ЕС все большее значение стали приобретать меры нетарифного характера. Широкое применение и постоянное усложнение системы применения этих мер обусловлено их большей гибкостью, зачастую трудностью выявления и оценки, а также скрытым характером.

Обострение конкуренции на мировых рынках в начале XXI в. способствовало сохранению значительного числа количественных ограничений в торговой политике ЕС. Наиболее часто количественные ограничения применяются в качестве специальных защитных мер, противодействующих резко возросшему импорту, однако в данном случае, как и для введения любой защитной меры, необходимо проведение расследования, устанавливающего увеличение объемов импорта, наличие ущерба, его вид и причинно-следственную связь с импортными операциями. В последнее время ЕС практически отказался от применения специальных защитных мер; в настоящее время количественные ограничения сохраняются главным образом в виде тарифных квот на ввоз сельскохозяйственных товаров, квот, устанавливаемых в рамках соглашений о «добровольном ограничении экспорта» из третьих стран и экспортных квот.

Гораздо большее значение в торгово-политической практике ЕС имеют антидемпинговые меры, применение которых в последние годы переживает настоящий бум, о чем свидетельствует и статистика ВТО¹. Впервые антидемпинговое законодательство ЕС было принято в 1968 г. и с тех пор неоднократно изменялось. Как и в случае применения специальных защитных мер, введение антидемпинговых пошлин требует проведения расследования и предоставления доказательств ущерба национальным производителям и того, что применяемая пошлина позволит компенсировать этот ущерб. Несмотря на то, что законодательство ЕС по вопросу антидемпинговых мер базируется

¹ В 89 случаях Соглашение о применении статьи VI ГАТТ (Антидемпинговый кодекс ГАТТ) использовалось странами как основа для двусторонних консультаций, причем предметом спора могут являться меры, применяемые как на основании Соглашения в целом, так и на основе его отдельных статей.

ся на правилах ВТО, оно имеет некоторые отличительные черты. С одной стороны, торговая политика ЕС отличается наличием двух, более либеральных положений, которые применяются не всеми членами ВТО. Этими положениями, направленными на установление сбалансированного применения антидемпинговых правил, являются «проверка интересов ЕС» и «правило меньшей пошлины».

С другой стороны, важным положением, отличающим антидемпинговое законодательство ЕС от Соглашения ВТО о применении статьи VI ГАТТ 1994 г., является разделение стран на рыночные и нерыночные. Наличие рыночного статуса означает, что расчет себестоимости импортируемой продукции в стране его происхождения проводится на основе данных, предоставленных непосредственно производителем или экспортером товара, против которого проводится расследование. «Нормальная» стоимость товара, происходящего из стран с нерыночной экономикой, определяется в соответствии с показателями продаж производителей такого же продукта из «третьих» стран с рыночной экономикой, имеющих схожие общеэкономические показатели в отрасли, производящей товар, против которого ведется расследование («суррогатный подход»). Подобный подход не мог не вызывать возражений со стороны крупных партнеров ЕС, прежде всего таких, как Китай и Россия. Что касается России, то в августе 2002 г. в антидемпинговое регулирование ЕС были внесены изменения, которые заключались в том, что некоторые российские компании автоматически могли получить рыночный статус и для них не требовалось предоставления доказательств рыночного характера своей деятельности. Рыночный статус позволил изменить методику исчисления демпинговой разницы, определяющей величину антидемпинговой пошлины¹. Теоретически внесение таких существенных изменений позволило исключить дискриминацию российских экспортеров, так как данный подход, в отличие от «сравнения с аналогичной страной», отражает реальную ситуацию, однако до сих пор сохраняется определенная специфика в расчетах энергетической составляющей производства некоторых российских товаров. ЕС и Россия надеются, что полное устранение всех противоречий может быть достигнуто в условиях полноправного членства России в ВТО.

¹ Применение новых правил в отношении России спровоцировало споры о правомерности сохранения «нерыночного статуса» в отношении Китая. Следует, однако, учитывать, что Китай вступил в ВТО с подобным статусом и его изменение зависит от конкретных условий, зафиксированных в процессе присоединения.

Аналогично антидемпинговым мерам в практике ЕС применяются инструменты противодействия нечестной деловой практике в форме субсидирования. Субсидии становятся предметом расследования с учетом возможности их «искажающего» воздействия на конкуренцию. Компенсационные меры и оценка субсидии носят в определенной степени политический характер, поскольку в рамках расследования фактически оценивается деятельность не только производителя, но и его правительства, предоставляющего финансовую поддержку. Более сложной и комплексной является и методика расчета размера субсидии; соответственно, страны, использующие компенсационные меры, более уязвимы с точки зрения оспаривания мер. Интересно, что для поддержки своих производителей, в частности в аграрном секторе, ЕС также активно использует данный инструмент, причем как на европейском, так и на национальном уровнях, что обуславливает большое число претензий и споров в отношении ЕС, как блока.

Европейский рынок считается одним из наиболее требовательных с точки зрения соблюдения технических стандартов и технических регламентов, а также санитарных и фитосанитарных мер. Эти меры применяются главным образом в области химической промышленности, производства продовольствия и сельскохозяйственных товаров. Несмотря на унификацию многих стандартов в международном масштабе, в 2000-е гг. значение этих мер в практике ЕС не только не снизилось, но и усилилось, прежде всего вследствие возросших требований по обеспечению защиты окружающей среды, здоровья населения и появления генетически-модифицированных товаров. В 2007 г. вступил в силу новый Регламент, регулирующий обращение химических товаров, производимых и импортируемых на территорию ЕС, за исключением радиоактивных веществ, находящихся на территории ЕС в режиме транзита или реэкспорта. Введение данного Регламента вызвало некоторые опасения Комитета ВТО по техническим барьерам в торговле относительно дискриминационного характера процедуры и ее обременительности, прежде всего для малых и средних предприятий и поставщиков из развивающихся стран, с точки зрения высокого уровня требований, отсутствия содействия со стороны ЕС и высокой стоимости регистрационных сборов.

Важным инструментом торговой политики ЕС является участие государства в поддержке национальных производителей и стимулировании экспорта как на национальном, так и наднациональном уровнях. Придерживаясь правил ВТО и документов других международных организаций, ЕС в отдельных случаях осуществляет меры и действия по поддержке европейских предприятий. Определенные полномочия

в этой области сохранились и за национальными правительствами. Наиболее распространенными примерами являются внутренняя поддержка сельского хозяйства в рамках сельскохозяйственной политики, а также поддержка авиапроизводителя Эйрбас. Многие программы помощи и структурной поддержки являются «камнем преткновения» в отношениях ЕС с партнерами по мировой торговле. Помимо субсидирования или прямой поддержки, составной частью комплекса мероприятий по стимулированию экспорта является его кредитование. Следует подчеркнуть, что в рамках ЕС координация этого направления экономической деятельности началась задолго до формирования Единого внутреннего рынка. Вопросы экспортного кредитования стали предметом изучения и координации Группы по экспортным кредитам, созданной Решением Совета ЕС в 1960 г. В настоящее время большая часть законодательства ЕС в этой области основана на документах ОЭСР. Наибольшее распространение среди всех видов экспортной поддержки в ЕС получило страхование экспортных кредитов. Основным документом, регулирующим этот вид поддержки, является уже упомянутая Директива по гармонизации системы страхования экспортных кредитов при осуществлении среднесрочного и долгосрочного кредитования 1998 г., дополненная Регламентами 2003 г. и некоторыми решениями Совета по вопросам консультаций 2004 г. Наличие Директивы ЕС не означает полной унификации системы страхования экспортных кредитов между странами. Каждая страна ЕС имеет собственную систему организации и регулирования деятельности с точки зрения структуры, видов страхования, размера страховых премий.

Именно меры по поддержке национального экспорта стали основными инструментами поддержки национальной экономики для большинства стран, поскольку как раз в этих условиях национальные производители нуждаются в поддержке государства. Современный кризис с особой силой подчеркнул значение подобных мер как в развитых, так и в развивающихся экономиках. При этом характерной особенностью кризиса 2008–2010 гг. стала поддержка ключевых инновационных отраслей наряду с традиционными, наиболее уязвимыми в отношении перепадов конъюнктуры мировых товарных рынков. Для многих стран, главным образом тех, кто проводил активную экспортную политику, текущий кризис стал кризисом торговли. В ЕС, как и в некоторых других регионах, в целях противодействия негативным последствиям мирового финансового кризиса ведущими государствами, союзами государств, а также рядом международных организаций были приняты различные антикризисные программы, пакеты мер и планы действий, при этом не только были выделены значительные финансо-

вые ресурсы для поддержки отдельных ведущих отраслей экономики или отраслей, подвергшихся наибольшему влиянию кризиса, но и предприняты меры по прямой государственной поддержке национальных экономик, косвенно воздействующие на состояние внешнеэкономической сферы, а также ограничения экспорта и импорта. Так, например, Евросоюз уже в октябре 2008 г. ввел пошлину на зерновые, которая была отменена в январе этого года. Большая часть мер носила нетарифный характер и в целом они были приняты на основе правил ВТО, однако детальный анализ показал, что использование таких мер не соответствует современным реалиям и требованиям этапа глобализации¹. Несмотря на общую эффективность правил ВТО, они не учитывают большое число новых аспектов международной торговли, а следовательно, возможности применения новых ограничений, не включенных в сферу компетенции ВТО. К таким относятся, в частности, экологические меры или требования «покупай национальное» при осуществлении государственных закупок. Так, некоторые европейские страны воспользовались возможностью вводить так называемые «тарифы на выхлоп углеводородов», которые фактически представляют собой налог на импортные товары пропорционально объему выброса углеводородов в процессе их производства». Эти меры позволяют обеспечить конкурентоспособность европейских фирм, работающих на основе экологических регламентов ЕС.

Некоторые европейские страны, например, Германия, Франция, Испания, Великобритания и Швеция, активно использовали меры по поддержке своей автомобильной промышленности, предоставив этой отрасли дополнительные кредиты и займы, что вполне соответствует определению специфической субсидии и по правилам ВТО не является допустимым. В дополнение к национальным кредитам Совет директоров Европейского инвестиционного банка также выделил дополнительное кредитование предприятиям автомобильной отрасли и производителям компонентов.

Следует отметить, что все эти меры вводились на временной основе и подлежали последовательному устранению при достижении экономического роста. В октябре 2011 г. Европейская комиссия подготовила доклад, в котором проанализировала итоги сокращения торговых барьеров, введенных в целях поддержки национального экономического развития в период обострения кризиса. Полученные выводы позволили говорить о том, что в мировой торговле наблюдается новый виток

¹ International Trade After the Economic Crisis: Challenges and New Opportunities. UNCTAD, 2011. P. 11.

протекционизма. В докладе отмечается крайне медленный и незначительный прогресс с точки зрения сокращения торговых барьеров, которые большая часть стран двадцатки ввела в период глобального финансового кризиса в качестве составной части пакета антикризисных мер. По решению одного из саммитов Большой двадцатки все эти ограничения могли быть сохранены до того момента, когда в странах-участницах будет преодолен экономический спад. Тем не менее, несмотря на хоть и невысокие, но все же положительные показатели экономического роста, достигнутые по итогам 2010 г., ослабление протекционизма не наступило, и страны продолжают сохранять существенные ограничения по большому числу позиций. В докладе отмечается, что в ближайшее время странам — членам Большой двадцатки придется жестче следовать взятым на себя обязательствам не вводить новых ограничений после кризиса.

Таким образом, подводя итог сказанному, следует подчеркнуть, что позиции ЕС в современном мире обусловлены макроэкономическими показателями и темпами развития европейской экономики, а также обеспечением ее стабильности. Важным инструментом обеспечения макроэкономической стабильности и равновесия выступает регулирование воздействия внешних факторов, что достигается посредством применения инструментов торговой политики, становление которых происходит как на двустороннем, так и многостороннем уровнях. Тенденции последних лет отчетливо продемонстрировали роль отдельных инструментов торговой политики в преодолении кризисных проблем, однако требуется адаптация многосторонних правил применения мер поддержки к требованиям современного этапа развития. Европейский Союз может сыграть роль лидера в этом процессе, инициировав переговоры по многим актуальным вопросам.

Для России обновленная торговая политика ЕС должна стать предметом особого изучения и внимания, поскольку именно Евросоюз является крупнейшим торговым партнером нашей страны, на долю которого приходится примерно 50% товарооборота. Несмотря на принятие решения о присоединении России к ВТО и успешно продвигающиеся переговоры о вступлении в ОЭСР, двусторонние отношения с ЕС и подписание нового стратегического соглашения должны стать приоритетным направлением внешнеэкономической политики России, а также важным фактором экономического развития и роста в нашей стране.

Глава 13. Балканы на пути в ЕС: итоги и перспективы

В числе факторов, формирующих основные направления международной политики Европейского Союза, нельзя не упомянуть противоречивый характер его отношений со странами балканского региона. Сразу же после окончания холодной войны и распада советского блока большинство балканских государств заявили в той или иной форме о своем намерении претендовать на членство в ЕС. Первыми на этот путь встали Болгария и Румыния, несмотря на очевидное их отставание от более развитых в экономическом отношении Чехии, Словакии, Венгрии, Польши и даже бывшей республики СФРЮ Словении, вошедших в «первую волну» расширения Евросоюза. Сложнее обстояло дело с государствами Западных Балкан, большинство из которых в 1990-е гг. были вовлечены в вооруженные конфликты на территории распадавшейся Югославии.

Для Болгарии и Румынии, как и для Албании, путь в Евросоюз пролегал через членство в НАТО. Парламент Болгарии после двухлетних дискуссий принял в декабре 1995 г. решение, подтверждавшее готовность страны присоединиться к Северо-Атлантическому союзу. В декабре 1995 г. была подана официальная заявка на вступление, повторенная в феврале 1997 г. По оценкам западных экспертов, решение НАТО о приеме Болгарии было обусловлено ее геостратегической важностью как связующего звена между Центральной Европой и Турцией¹.

При определении позиции Румынии известную роль сыграл фактор «исторической памяти». Не случайно, что именно в дни августовского путча 1991 г. в Москве министр иностранных дел Румынии был срочно направлен в Брюссель с целью «проведения консультаций». И уже 10 октября 1991 г. президент Румынии представил Генеральному секретарю НАТО документ, свидетельствующий о решимости Румынии укреплять связи и добиваться своего вступления в Альянс². Со-

¹ IWPR, Balkan Crisis Report. No 384. November 21, 2002.

² MFA. White Book on Romania and NATO. Bucharest, 1997. P. 23.

гласно данным Европейской комиссии, о поддержке вступлении страны в НАТО заявили в марте 1996 г. 95% населения Румынии¹.

Что же касается Европейского Союза, то после крушения «реального социализма» в странах Центрально-Восточной Европы он был поставлен перед крайне сложной задачей налаживания сотрудничества со странами, стремившимися к «возврату в Европу», и их последующей интеграции в европейские структуры. Достаточно упомянуть, что суммарный ВВП всех десяти восточно-европейских стран составлял не более 5% ВВП² стран Евросоюза, а наличие масштабного аграрного сектора по мере их интеграции в Евросоюз существенно увеличивало нагрузку на сельскохозяйственную политику ЕС.

Основные условия для начала переговоров со странами Центрально-Восточной Европы были сформулированы еще в июле 1989 г. на Парижском саммите Большой семерки, после чего Европейская комиссия взяла на себя функции координатора помощи, которую страны ОЭСР начали оказывать странам распадавшегося «социалистического содружества».

В июне 1993 г. на заседании Европейского совета в Копенгагене было принято решение о возможном членстве в ЕС тех государств, которые соответствуют условиям, обозначенным как «копенгагенские критерии членства».

Несмотря на очевидное несоответствие выдвинутым критериям (проведение свободных и демократических выборов; уважение к верховенству закона; соблюдение прав человека, в частности, прав национальных меньшинств; проведение экономических реформ, ведущих к созданию рыночной экономики), Болгария и Румыния уже в начале 1990-х гг. предприняли первоначальные шаги по сближению с ЕС. В марте 1991 г. обе страны подписали соглашения о торговле и сотрудничестве и были включены в принятую в 1989 г. Программу ФАРЕ (PHARE — *Poland and Hungary Assistance for the Restructuring of the Economy*), которая позднее была распространена на 12 стран ЦВЕ и ЮВЕ. В 1993 г. Евросоюз заключил с Болгарией и Румынией Соглашения об Ассоциации, предусматривавшие создание в перспективе зон свободной торговли посредством постепенного снижения таможенных тарифов.

В июне 1995 г. Румыния, а в декабре того же года Болгария представили в руководящие органы ЕС официальные заявления. Но недоста-

¹ MFA. White Book on Romania and NATO. Bucharest, 1997. P. 51.

² Agenda 2000. For a stronger and wider Union. Bulletin of the European Union. Supplement 5/97. Luxemburg, 1997. P. 13.

точно активный ход экономических реформ и продолжавшаяся социально-политическая нестабильность в обеих странах в сочетании с расширившимся в середине 1990-х гг. списком более сильных претендентов¹ привели к тому, что они были отодвинуты на второй план и в дальнейшем стали рассматриваться в группе «других балканских стран».

Несмотря на внушивший Западу надежду приход к власти в Румынии и Болгарии правых кандидатов (Э. Константинеску и П. Стоянов), Европейская комиссия приняла решение о переносе рассмотрения заявок этих стран на 2000-е гг.

В итоге к концу 1990-х гг. отношения ЕС со странами балканского региона характеризовались, по оценке греческого аналитика Димитриоса Пападимитриу², «удивительным разнообразием». В регионе присутствовали: член ЕС (Греция), включенная в «первую волну» расширения Словения, два кандидата «второй волны» расширения — Болгария и Румыния, а также Албания, Македония, Босния и Герцеговина, Хорватия и Союзная Республика Югославия, которым были предложены только дополнительные программы Евросоюза.

Вся эта сложная система подверглась серьезному испытанию в 1999 г., в дни вооруженного вторжения НАТО в Союзную Республику Югославию. Реальная перспектива регионального экономического обвала, гуманитарной и экологической катастрофы на Балканах заставила Евросоюз обсуждать ситуацию и принимать экстренные меры.

В середине мая 1999 г., в самый разгар авиаударов по СРЮ, от которых пострадали также и сопредельные, «прифронтовые» государства, Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК) выступила в поддержку некоего варианта «плана Маршалла» для Балкан. В распространенном в Женеве Коммюнике секретариат ЕЭК заявил о необходимости экономического содействия Югославии и ее соседям после завершения военных действий. Речь шла о программе помощи, которая обеспечила бы странам Юго-Восточной Европы стабильность и развитие и позволила бы им «в будущем реинтегрироваться в широкую европейскую экономику».

Конкретным шагом на этом пути стало принятие 10 июня 1999 г. на встрече министров иностранных дел государств ЕС, США и России, а также группы балканских стран (кроме СРЮ) и ряда европейских

¹ В 1995 — начале 1996 г., помимо Венгрии, Польши и Чехии, заявления были поданы: Словакией, Латвией, Эстонией, Литвой.

² Специалист в области европейских и балканских исследований, профессор Университета в Брэдфорде.

и международных организаций (Совета Европы, ОБСЕ, ООН, МВФ и Мирового Банка) «Пакта стабильности для Юго-Восточной Европы». В документе содержался ряд принципов, в соответствии с которыми, по мнению его разработчиков, должна была быть достигнута стабилизация положения в регионе на основе демократизации, ускорения экономических преобразований и борьбы с организованной преступностью¹.

О подвергшейся авиаударам Союзной Республике Югославия в документе было сказано, что она может стать «полным и равноправным участником Пакта стабильности, если будет следовать по пути политического разрешения косовского кризиса в соответствии с принципами, согласованными министрами иностранных дел Большой восьмерки. Пока же право присоединения к Пакту было предоставлено лишь Черногории как составной части СРЮ.

В документе особо подчеркивались ведущая роль Евросоюза и его готовность способствовать расширению демократических и правовых институтов, а также разрешению мирным путем существующих в регионе конфликтов. В свою очередь, балканские государства приняли на себя обязательство способствовать развитию двустороннего и многостороннего сотрудничества как основного фактора региональной стабильности².

Следующий этап развития контрактных отношений между ЕС и западной частью балканского региона стартовал на основе Пакта стабильности и в рамках предложенного на его основе Процесса стабилизации и ассоциации, при этом программа финансовой помощи на период до 2006 г. предполагала использование 4,65 млрд евро для пяти стран. Но, как подчеркивали европейские эксперты, возможности интеграции этих стран в ЕС будут зависеть не только от их — пока еще сомнительной — готовности к членству, но и от готовности ЕС к их приему.

Итоги последующих неоднократных встреч выявили заколдованный круг: политическая стабильность в Юго-Восточной Европе невозможна без прогресса в экономике, а он, в свою очередь, тормозится отсутствием политической стабильности. Неоднократно высказывавшиеся декларативные пожелания, подкрепленные рекомендациями о понижении таможенных барьеров, постепенном введении в обращение евро, создании на Балканах зоны свободной торговли и т.д. не приводили к решению множества сложнейших проблем, в том чис-

¹ Stability Pact for South Eastern Europe. Cologne, 10 June 1999 // Romanian Journal of International Affairs. Bucharest, 1999. Vol. V. No 4. P. 261–262.

² Ibidem.

ле межэтнических и территориальных противоречий. До формирования в регионе структур открытого, демократического общества предстоял еще длительный путь. Становилось очевидным, что без поддержки европейских и евро-атлантических структур государствам западной части Балкан (Сербии и Черногории, Македонии, Боснии и Герцеговине) угрожали не только межэтнические конфликты, но и экономическая и политическая нестабильность, опасность надолго задержаться «на обочине Европы».

Между тем Евросоюз, несмотря на неоднократные обещания, оказывал им меньшую поддержку, чем относительно более благополучным государствам восточной части Балкан. При сравнительно равной численности населения этих двух частей полуострова ориентировочная сумма поддержки ЕС в 2004–2006 гг. проведению реформ в Румынии и Болгарии составила 1,5 млрд евро (2,6% их суммарного ВВП), а всем вместе государствам Западных Балкан — 500 млн евро (1% их ВВП)¹.

После установления официальных отношений между ЕС и НАТО (январь 2001 г.) Стамбульским саммитом Северо-Атлантического союза в июне 2004 г. было принято решение о Стратегическом партнерстве НАТО и ЕС в отношении со странами Балканского региона и предотвращении расширения конфликтных зон.

В июне 2004 г. Евросоюзом было подписано предварительное соглашение с Болгарией, в соответствии с которым она получила оценку «реально функционирующей рыночной экономики»². В апреле 2005 г. аналогичное соглашение было заключено и с Румынией, но в отличие от Болгарии она подтвердила наличие меньшего числа «критериев соответствия». Было, в частности указано, что препятствия на пути в ЕС остаются недостаточная открытость румынской экономики и неразвитость политических структур.

В последующих документах Евросоюза неоднократно отмечалось, что, хотя законодательство обеих стран в основных чертах приведено в соответствие с европейским и на его основе реализуются программы ЕС по региональному развитию и инфраструктуре, отрыв от европейских стандартов еще очень велик. Тем не менее 1 января 2007 г. они получили членство в ЕС, которого добивались на протяжении более чем десяти лет.

Что же касается западной части Балкан, то в рамках Европейской стабилизационной инициативы (ESI) был подготовлен документ «За-

¹ The Road to Saloniki. Cohesion and the Western Balkans. Berlin, 12.03.2003 (<http://www.esiweb.org/>).

² FOCUS Europa. IDM. Wien, 2004. No 6. P. 9.

падные Балканы 2004. Содействие, объединение и новые границы», где отмечалось, что «Европа должна предложить Западным Балканам больше, чем руку помощи, с тем, чтобы этот регион не остался островом нестабильности в сердце Европы». И хотя вопрос о вступлении стран этого региона в Евросоюз пока не поднимался, было заявлено о необходимости подготовки многолетних программ развития на основе реального партнерства между ЕС, национальными правительствами, местными властями и гражданскими обществами с выдвигением приоритетов развития и мониторингом реализации программ.

В итоговом комментарии к документу указывалось, что без помощи Европы этому, наиболее отсталому региону угрожают не только межэтнические конфликты, но и экономическая и политическая дестабилизация, надвигающийся вал безработицы, наконец, нарастающее разочарование в связи с провалом демократических реформ. Для поддержания стабильности, по мнению его авторов, необходимо включение Западных Балкан в процессы общеевропейского экономического и политического сотрудничества и создание финансовой основы для поддержки этого субрегиона (предположительно 900 млн евро) с учетом того, что весьма вероятные кризисы и конфликты будут стоить еще дороже¹.

Принципиальное решение о начале предварительных переговоров Евросоюза с государствами западной части Балкан, в их числе и СРЮ (Сербия и Черногории), было принято в 2003 г. На состоявшемся в Салониках 19–20 июня заседании Совета Евросоюза и последовавшем сразу же вслед за этим, 21 июня, саммите ЕС — государства Западных Балкан для них были обозначены перспективы членства в Евросоюзе: «уважение международного права, нерушимость межгосударственных границ, мирное разрешение споров и региональное сотрудничество как принципы высочайшей важности». В заключенных в ходе саммита со всеми западнобалканскими государствами Соглашениях были обозначены и прописаны взаимные права и обязательства каждой из стран региона, с одной стороны, и Европейского Союза, с другой. В принятом на саммите совместном заявлении было торжественно провозглашено, что «карта ЕС будет неполной до тех пор, пока Западные Балканы не присоединятся к Союзу»².

Последующее развитие событий показало, что разные западнобалканские страны располагают неравными возможностями для

¹ The Road to Saloniki. Cohesion and the Western Balkans. Berlin, 12.03.2003.

² Соколовская О. Хорватия у дверей Союза // «Заграницей». Online. Сентябрь 2005. № 37(297) (<http://www.zagran.kiev.ua/article.php?new=297&idart=2974>).

вступления на путь евроинтеграции. Но и у Евросоюза оставалось еще много общих и более конкретных вопросов, тормозивших начало переговоров. Переговорный процесс еще более замедлился после провала в 2005 г. референдума о принятии Европейской конституции, что усилило сомнения политиков и экспертов в необходимости форсировать процесс дальнейшего расширения Евросоюза¹. В любом случае к этому времени был отвергнут сценарий одновременного начала переговоров с государствами Западных Балкан — Албанией, Боснией и Герцеговиной, Сербией, Черногорией, Хорватией и Македонией, и в дальнейшем переговоры велись с каждой отдельной страной, по мере ее готовности к процессам евроинтеграции.

Наиболее вероятным кандидатом на вступление в Евросоюз была Хорватия. Пройдя после распада СФРЮ через ряд вооруженных конфликтов и последующих непростых этапов в своей внутренней и внешней политике, но, имея наиболее развитую экономику, Хорватия рассчитывала на быстрое вступление в ЕС. Переговоры об условиях ее присоединения к Евросоюзу были назначены на март 2005 г., однако, по решению министров иностранных дел ряда стран ЕС, они были отложены вплоть до решения Загребом ряда спорных вопросов с соседними государствами, прежде всего с Сербией. Это — и недостаточное соблюдение прав национальных меньшинств, и отказ от возвращения имущества или выплаты компенсации 24 тыс. сербов, лишившимся жилья в 1991–1995 гг. в ходе кровопролитной войны между Хорватией и Сербией, и необходимость сотрудничества с Гаагским трибуналом, который в течение ряда лет требовал выдачи военных преступников, в том числе и генерала Анте Готовины, обвиняемого в убийстве 100 тыс. и выселении 150 тыс. сербов. Как подчеркнул член Европейской комиссии, ответственный за проблемы расширения, Олли Рэн, переговорный процесс с Хорватией должен проходить «на общих для всех условиях», а невыполнение требований о выдаче военных преступников может повлечь за собой отказ Брюсселя от начала переговоров².

После выполнения Загребом ряда условий Гаагского трибунала было снято одно из основных препятствий для начала предметного диалога. В последующие годы руководство Хорватии прилагало активные усилия к развитию экономики. В соответствии с Программой стабилизации и ассоциации Западных Балкан, Хорватия вошла в зону свободной торговли, стала теснее сотрудничать со странами региона, получила от ЕС значительную помощь в деле проведения внутренних

¹ IWPR, *Balkan Crisis Report*. No 560. June 17, 2005.

² Соколовская О. Хорватия у дверей Союза.

реформ. Началась репатриация беженцев — ранее проживавших в Хорватии этнических сербов.

В то же время руководство Хорватии предприняло ряд внешнеполитических шагов, не способствующих укреплению доверия в регионе Западных Балкан. До сих пор Хорватией до конца не урегулированы отношения с Сербией и не отозван поданный еще в конце 1990-х гг. в Международный суд иск о возмещении Сербией ущерба за геноцид хорватов во время войны 1991—1995 гг. (ответный иск был подан Сербией в 2010 г., однако она готова отозвать его, но одновременно с отзывом соответствующего иска Хорватией). Отношения двух ведущих стран региона Западных Балкан — Хорватии и Сербии осложнились после вступления Хорватии наряду с Албанией в 2008 г. в НАТО, а также после того, как Хорватия одной из первых признала независимость Косово. В декабре 2008 г. тогдашний президент Хорватии посетил Приштину, пообещав сделать все возможное для международного признания Косово.

Тем не менее, заслугой руководства Хорватии стала модернизация транспортной инфраструктуры, приспособленной под европейские стандарты. Был также дан серьезный импульс для развития важного для экономики страны туризма. Поэтому, несмотря на значительный внешний долг и высокий уровень безработицы, экономика развивается успешно, и страна первой из группы Западных Балкан вступает в Евросоюз. Новый этап переговоров Хорватии с Евросоюзом начался в сентябре 2009 г., когда Словения разблокировала их начало после достижения договоренностей о разграничении пограничной линии на Адриатике, и в июле 2011 г. на саммите в Брюсселе было принято решение о дате вступления Хорватии в ЕС. Решение было подкреплено общенациональным референдумом в Хорватии, состоявшимся 22 января 2012 г., в ходе которого 66% его участников высказались за вступление страны в Евросоюз.

Однако, по данным экспертов, после вступления Хорватии в Евросоюз 1 июля 2013 г. страна может оказаться в сложном положении, поскольку это означает автоматический выход государства из Центрально-Европейской ассоциации свободной торговли. В результате таможенные пошлины на вывоз товаров в такие страны, как Сербия, Босния и Герцеговина, Македония, значительно повысятся, так как большая часть продукции некоторых крупных хорватских фирм экспортируется в эти страны, главы этих фирм настаивают на немедленном подписании соглашений с ними¹.

¹ Черногория отходит Ватикану: Балканы за неделю, 26.06.2011 (<http://www.regnum.ru.news.1419002.html>).

В 2009–2012 гг. заметно усилилась линия Евросоюза в направлении консолидации Западных Балкан и обозначении Сербии как регионального центра балканской политики. Тезис о геостратегической значимости Сербии был активно поддержан Австрией. 15 ноября 2009 г. посол Австрии в Белграде К. Койа заявил: «Австрия многое может сделать в Сербии. Мы небольшая страна, но экономически очень активны, здесь мы один из главных инвесторов и посвятили себя интеграции Западных Балкан в Европейский Союз. Мы считаем Сербию ключевой страной на Западе Балкан... Австрия симпатизирует Сербии, как и Хорватии и Боснии и Герцеговине, так как культурно мы близки»¹.

Тогда же была сформирована и общая позиция Италии и Сербии относительно стратегии вхождения государств Западных Балкан в Евросоюз и подписан целый ряд итальянско-сербских экономических соглашений, в соответствии с которыми Италия выходит в лидеры экономических отношений Сербии в рамках Евросоюза. Был также подписан ряд соглашений, имеющих не столько экономический, сколько геополитический характер, — соглашения о приграничном сотрудничестве областей Сербии с рядом северных районов Италии, которые, по оценке итальянских политиков, «будут иметь особую выгоду от двусторонних отношений с Сербией». А итальянский министр иностранных дел Франко Фраттини (вместе с членом ЕК, ответственным за расширение, Олли Реном) был инициатором предоставления Сербии режима безвизовых краткосрочных поездок в страны Евросоюза.

Постепенно стал изменять свою позицию в отношении евроинтеграции Сербии и ее наиболее непримиримый оппонент — Нидерланды, который в течение ряда лет блокировал начало переговоров Сербии с Евросоюзом под предлогом ее недостаточного сотрудничества с Гаагским трибуналом. В середине ноября 2009 г. три парламентские фракции правящей в Нидерландах коалиции заявили о возможности признания европейского пути Сербии, но пока ключевой договор о Стабилизации и ассоциации не разблокирован. Точку в этом споре поставила выдача Гаагскому трибуналу обвиняемого в военных преступлениях генерала Ратко Младича.

Важным результатом проходивших в последние годы трудных переговоров стало выполнение ранее данного Евросоюзом обещания об отмене шенгенских виз в отношении Сербии со странами ЕС. Это решение было важным для рядовых граждан республики, сохранив-

¹ Austrijski ambasador o Srbiji: Ključna zemlja na zapadnom Balkanu, 15.11.2009 (http://www.rtv.rs/sr/vesti/politika/politika/2009_11_15/vest_162472.jsp).

ших память о свободном передвижении, которым в свое время пользовались граждане Социалистической Федеративной Республики Югославии и который был утрачен в 1990-е гг. 22 декабря 2009 г. Белград направил в Брюссель официальную заявку на вступление в Евросоюз. Однако получение Сербией статуса кандидата на вступление в ЕС было отложено из-за предъявленных ведущими странами Евросоюза требований о признании независимости Косово. В то же время примечательно, что пять из 27 стран — членов Евросоюза (Испания, Кипр, Греция, Словакия и Румыния) пока не признали независимости Косово.

В опубликованном в октябре 2011 г. ежегодном докладе Европейской комиссии была дана развернутая оценка ситуации в претендующих на членство в ЕС западно-балканских странах. Главное внимание уделялось Сербии; речь шла в принципе о возможности предоставить статус кандидата в члены ЕС, но было выдвинуто практически невыполнимое требование урегулировать отношения с Косово на условиях, означавших его признание в качестве независимого государства¹. Негативные оценки перспектив евроинтеграции были направлены Боснии и Герцеговине, Македонии и Албании.

Доклад Европейской комиссии был встречен в Белграде с глубоким разочарованием, и в опубликованном тогда же обращении к нации президента Б. Тадича содержались заверения в том, что Сербия выполнила все предложенные ей условия Европейской Комиссии — в Гаагский трибунал был направлен последний обвиняемый в военных преступлениях генерал Ратко Младич, а в июне 2011 г. между Белградом и Приштиной были достигнуты договоренности о решении главной практической проблемы — возможности свободного передвижения жителей Косово по территории Сербии при наличии специального сертификата, удостоверяющего личность. В последующих комментариях сербских политиков подчеркивалось, что достигнутые договоренности не означают признания независимости Косово, так как они не являются официальными документами, а граница между Косово и Сербией была обозначена как «административная линия». Тем не менее они вызвали скрытое недовольство как в странах Евросоюза, так и в тех политических кругах России, которые рассматривают Сербию в качестве своей «сферы влияния» на Балканах.

¹ Посетившая Белград в августе 2011 г. Канцлер Германии Ангела Меркель прямо заявила, что Сербии, чтобы стать членом Евросоюза, необходимо урегулировать отношения с Косово и как можно скорее достичь положительных результатов. Подробнее см.: Сербия ответила на вопрос: Косово или Евросоюз? 25.08.2011 (<http://www.regnum.ru/news/1438912.html>).

В ноябре 2011 г., незадолго до ожидавшегося решения Евросоюза по поводу кандидатуры Сербии, посольству России в Белграде была направлена петиция о предоставлении подписавшим ее косовским сербам российского гражданства. Проживавшие в северной части Косово сербы протестовали также против установления таможенного контроля и свободного передвижения международных сил EULEX и KFOR. Эти действия были расценены частью сербских лидеров центрального Косово как «попытка определенных политических сил севера Косово втянуть Россию в разжигание разногласий между Белградом и Брюсселем»¹.

Вспышка последовавших за этим вооруженных столкновений на севере Косово по времени совпала с углублением финансового и экономического кризиса в Греции и Италии, с которыми тесно связана экономика западно-балканских стран, прежде всего, Сербии. Италия является одним из ее главных внешнеторговых партнеров, в Сербии работают четыре крупных греческих банка, занимая около 20% сербского финансового рынка, что в условиях кризиса не может не сказаться на углублении и без того серьезных кризисных явлений в сербской экономике. В то же время государство вынуждено выполнять взятые на себя обязательства в социальной сфере, а Международный валютный фонд, от которого зависит получение кредитов, требует сократить затраты на социальные нужды.

Необходимость «затянуть пояса» приводит к нарастанию евроскептицизма и недовольства политикой руководства, что создает обстановку нестабильности. Принятые сербским руководством меры подтвердили намерение значительной части сербского общества продвигаться по пути интеграции в Евросоюз. 2 марта 2012 г. Сербии был предоставлен статус кандидата в члены ЕС.

Из опыта других стран (в том числе Болгарии и Румынии) известно, что как только реформы набирают силу, число евроскептиков сильно увеличивается, поскольку становится необходимым выполнение достаточно сложных обязательств в области сокращения сельхозпродукции, реформирования ряда отраслей экономики, что в целом ведет к снижению уровня жизни.

Проводя в течение последних лет линию на укрепление отношений с Евросоюзом, руководство Сербии сохраняло отношения стратегического партнерства со своим традиционным союзником — Российской Федерацией, о чем свидетельствуют регулярные встречи руководителей двух

¹ Кто в Косове хочет получить российское гражданство. 22.11.2011 (<http://www.svo-bodanews.ru/content/transcript/24399451.html>).

стран и тесные, постоянно расширяющиеся связи в сфере энергетики и экономики. В то же время руководство Сербии не может не учитывать доминирующих в обществе настроений в пользу евроинтеграции — число поддерживающих европейский путь на протяжении последнего десятилетия постоянно составляло более двух третей населения. Но, встав на этот путь, сербское государство и общество должны будут преодолеть значительные трудности в ходе проведения реформ.

Не менее важными для Сербии представляются политические реформы, и главная из них — решение проблемы Косово. Одним из первых вопросов, на которые Сербия должна будет ответить при вступлении в Евросоюз, — это предоставление данных о размерах ее территории и численности населения, что напрямую затрагивает вопрос о Косово. Руководство Сербии не может признать независимость Косово, а Косово не может подать заявку в Евросоюз, поскольку его независимость не признана семи членами Евросоюза. Евросоюз подталкивает Сербию начать диалог с Косово, однако, согласно заявлениям его официальных лиц, будет и далее «руководствоваться в отношениях с Сербией и Косово резолюцией Совета Безопасности ООН 1244 от 10 июня 1999 г.».

В более широком плане рассмотрение способов сближения Хорватии и Сербии с Евросоюзом обнаруживает как сходства, так и различия в продвижении западно-балканских государств по европейскому и евро-атлантическому пути. Сербия позже других западно-балканских государств подала заявку на вступление в Евросоюз, но в отличие от Хорватии и Албании не претендует на членство в НАТО. Пока что до конца не ясными остаются перспективы продвижения по пути евроинтеграции других балканских государств.

Несмотря на позитивную оценку процессов реформирования в Черногории, эксперты указывают на то, что ее европейское будущее еще не определилось, хотя и признают, что это тормозит экономическое возрождение всего региона. При этом подчеркивают, что политические критерии при принятии решений Евросоюзом не менее значимы, чем экономические¹.

Неопределенными остаются и перспективы начала переговоров ЕС с Боснией и Герцеговиной. Ведущие эксперты ESI утверждают, что переговоры станут возможными лишь после того, как будет упразднен введенный на основе Дейтонских соглашений 1995 г. пост Верховного представителя и страна станет *de facto* и *de jure* независимой. Необходи-

¹ Papadimitriou D. EU Strategy in the Post-Communist Balkans // Southeast European and Black Sea Studies. September 2001. Vol. 1. Issue 3. P. 87.

мая для перехода в новое состояние реформа сил внутренней безопасности (полиции), которую Евросоюз рассматривает в качестве основного условия для начала переговоров, тормозится правительством Сербии¹.

Что же касается Албании, то в феврале 2006 г. Евросоюз подписал с ней Соглашение о стабилизации и ассоциации, хотя годом ранее заявлял, что «в Брюсселе не ощущают консенсуса по поводу вступления Албании в ЕС. Нет также и четкого намерения Тираны проводить необходимые реформы»².

В иной плоскости рассматривается проблема интеграции в ЕС Македонии, которая, несмотря на очевидные экономические затруднения, была поставлена в один переговорный ряд с Хорватией при условии продолжения деятельности коалиционного правительства. В числе причин такого решения Комиссия ЕС указывала на то, что правительство Македонии соблюдает подписанные в 2002 г. в Охриде соглашения, благодаря которым удалось предотвратить сползание к масштабному балканскому конфликту³. Примечательно также, что руководство Македонии прилагает постоянные усилия к урегулированию спора с Грецией по поводу названия страны, без чего невозможно окончательное решение вопроса о ее членстве в ЕС⁴.

Как уже отмечалось, прохождение по пути евроинтеграции государств Западных Балкан сопряжено со значительными трудностями в сфере экономики и политики. Поэтому для них важен опыт близких им по уровню развития государств восточной части Балкан — Румынии и Болгарии.

Наиболее существенными препятствиями для сотрудничества как Румынии, так и Болгарии в рамках ЕС по-прежнему остаются коррупция и теневая экономика, которые, по определению Европейской комиссии, представляют собой «широкую и системную проблему, подрывающую правосудие, экономику и веру граждан в государство». Попытки ускоренного обуздания коррупции и теневой экономики могут, однако, возыметь не только позитивные, но и негативные последствия. В балканских странах и без того высок официально заявленный уровень безработицы, а поспешная ликвидация теневых структур может значительно поднять его планку⁵.

¹ IWPR, Balkan Crisis Report. June 17, 2005. No 560.

² IWPR, Balkan Crisis Report. April 04, 2005. No 550.

³ *Sahlin M.* The Credibility of the EU's enlargement process at stake. The EU should seize the opportunity and accept Macedonia as a candidate for membership, BIRN'S Balkan Insight. No 14. 16.12.2005 (<http://birn.eu.com/en/14/10/1244/?tpl=30>).

⁴ IWPR, Balkan Crisis Report. October 28, 2005. No 581.

⁵ *Ibid.* September 02, 2005. No 573.

На начальном этапе вступления в ЕС считалось, что пребывание в успешном клубе европейских государств чуть ли не панацея от многих внутренних экономических бед. Но как отмечало в июле 2011 г. агентство Рейтерс, экономики «новичков» — Болгарии и Румынии пока не ощутили никакой пользы от вступления в ЕС. Сегодня они наряду с Латвией признаны самыми бедными странами Евросоюза. Причины все те же: в странах процветает коррупция, реформы проводятся тяжело и малоэффективно, при этом слабо осваиваются средства европейских фондов, не хватает квалифицированной рабочей силы.

До 2013 г. Румыния должна получить из бюджета ЕС 32 млрд евро кредитов на структурные реформы, Болгария — около 15 млрд. Но тогда правительства этих стран должны предложить проекты, которые отвечали бы европейским стандартам, иначе финансирование им будет урезано. К тому же эффективность использования предоставляемых кредитов значительно снижается условиями мирового экономического кризиса.

Многие аналитики и ранее предвидели, что для балканских стран-претендентов на вступление в ЕС поставленные им предварительные условия будут трудно выполнимы. Не меньшей тяжестью для них могут стать долгосрочные экономические последствия поспешно проводимых реформ, а в дальнейшем — и условия взаимодействия с развитыми странами, особенно в аграрной сфере. И действительно, после вступления в Евросоюз Румыния и Болгария должны соблюдать жесткие европейские стандарты гигиены и продовольственной безопасности, отчего множество малых и средних предприятий, обрабатывающих сельскохозяйственную продукцию, разоряются. В середине 2000-х гг. по этой причине вынуждены были закрыться около 40% малых и средних предприятий¹.

«Режим свободной торговли может нанести странам региона больше вреда, чем пользы, особенно в сельскохозяйственном секторе» — к такому неутешительному выводу пришла корреспондент лондонского Института репортажей о войне и мире, работающая в Приштине, Скопье, Тиране и Загребе². По ее оценке, свободный доступ продукции из балканских стран не играет сколько-нибудь значимой роли для Европы, поскольку ее объем составляет всего 0,5% от импорта ЕС,

¹ Самошкин В. С кириллицей и Дракулой — в Европу. Вступление в ЕС потребует от румын и болгар отказаться от некоторых обычаев // Независимая газета. 29 декабря 2006 г. (http://www.ng.ru/world/2006-12-29/7_kirillitsa.html)

² IWPR, Balkan Crisis Report. January 07, 2005. No 535.

но его ограничения уже наносят непоправимый ущерб аграрному сектору соответствующих стран. Так, после введения Евросоюзом квот на экспорт сельскохозяйственной продукции Македония сможет вывозить в страны ЕС только 1/5 производимых в стране вин.

По оценке российских экономистов, несовпадающими представляются интересы стран «новой» и «старой» Европы также и по вопросам регулирования миграции рабочей силы¹. После вступления Болгарии и Румынии в Евросоюз Великобритания сразу же объявила, что примет лишь 20 тыс. неквалифицированных рабочих, а ограничения на свободу передвижения на три и более лет ввели и ряд других стран ЕС.

Политики и общественность озабочены задуманным Брюсселем более строгим контролем дальнейшего продвижения экономических и политических реформ. В июле 2011 г. при обсуждении вопроса о вступлении Болгарии и Румынии в Шенгенскую зону министр по делам иммиграции Герд Леерс (Нидерланды) заявил, что правовые реформы в этих странах должны быть завершены успешно и стать необратимыми, без чего невозможен эффективный контроль общих границ Евросоюза. И, несмотря на то, что Европарламент большинством голосов одобрил вступление Болгарии и Румынии в Шенгенскую зону, Нидерланды, Франция и Германия в июле 2011 г. заблокировали это решение.

* * *

Общий вектор политики Евросоюза в отношении государств западно-балканского региона формировался в 2000-е гг. в соответствии с задачами постконфликтной реконструкции и стабилизации. Повсеместный упадок промышленного производства, высокий уровень безработицы, медленные темпы разгосударствления и низкий уровень внешних инвестиций — все это порождает новые волны миграции и тормозит процессы евроинтеграции. И если адресуемая Западным Балканам поддержка останется на прежнем уровне — а в условиях экономического кризиса в ряде стран Евросоюза, скорее всего, так оно и будет — то экономический разрыв между настоящими и будущими странами ЕС будет неизменно расширяться, сопровождаясь в странах «новичках» ростом коррупции и организованной преступности.

В 2010 г. Еврокомиссия опубликовала обзор «Региональных мер ЕС в странах Западных Балкан» и предложила в качестве проявления

¹ Страны Центральной и Восточной Европы на пути в Европейский союз. М.: Наука, 2002. С. 201.

солидарности с ними в условиях экономического кризиса расширить план оздоровления их экономики. Предполагается также расширить предоставление стипендий на обучение в странах ЕС и расширение поддержки гражданского общества¹.

Эти и другие меры не предоставляют гарантий быстрого экономического подъема, а предлагаемые Евросоюзом реформы крайне болезненны для большинства населения. Стремление к «возврату в Европу» остается тем не менее доминирующей чертой, и с ним связываются надежды на окончательное, пусть и в не близком будущем, преодоление наследия авторитарных и тоталитарных режимов и развитие демократии. Однако дальнейшие перспективы продвижения по пути в Евросоюз во многом будут зависеть от того, когда и насколько успешно они преодолеют поставленные экономические и социальные барьеры и одновременно наладят — уже на новой основе — конструктивное сотрудничество со своими традиционными партнерами, прежде всего, с Россией. Но в любом случае тяжелый переход от кровавых войн 1990-х гг. к становлению демократических норм представляется необратимым.

В представлениях европейских политиков и аналитиков европейское будущее большинства стран региона Западных Балкан остается пока неопределенным. Основные решения принимаются вне региона, в столицах европейских государств, и, по справедливому замечанию известного западного эксперта по проблемам Центрально-Восточной Европы Эрхарда Бузека, «в мире, озабоченном экономической рецессией и банковским кризисом, лидеры Евросоюза могут отодвинуть на второй план проблемы своих соседей». К этому можно добавить озабоченность не менее, если не более важными для Европы последствиями событий в странах Южного Средиземноморья.

В марте 2011 г. Еврокомиссией был в срочном порядке принят документ «Партнерство с Южным Средиземноморьем во имя демократии и общего процветания», в котором говорилось о необходимости поиска новых направлений политики ЕС на фоне революций и войн в странах Северной Африки. Документ стал ответом на совместное обращение Франции, Испании, Кипра, Греции, Мальты и Словении, где говорилось, что в контексте «арабской весны» Евросоюз должен оказывать меньшую поддержку посткоммунистическим государствам и большую — средиземноморским. Тем не менее Словения поддержала при этом курс на евроинтеграцию Хорватии и Сербии, а Польша

¹ Евросоюз: Западные Балканы все ближе. 18.02.2009 (<http://bdg.by/news/world/3483.html>).

заявила о поддержке евроинтеграционных устремлений Молдовы, а в перспективе и Украины.

В целом же можно заключить, что сотрудничество балканских стран с европейскими и евро-атлантическими структурами будут продолжено, независимо от проблем и препятствий, неизбежно возникающих на этом пути.

Глава 14. Средиземноморская политика ЕС

В первом десятилетии XXI в. на средиземноморскую политику ЕС оказала влияние целая группа факторов, которые можно условно подразделить на внутренние, т.е. связанные непосредственно с развитием Евросоюза, и внешние, не зависящие от его эволюции.

Среди внутренних факторов ключевым стало расширение ЕС с 1 мая 2004 г., которое привело к включению в состав Евросоюза двух средиземноморских островных государств — Кипра и Мальты, одновременно подавших еще 3 июля 1990 г. заявки на вступление. Тогда же в состав ЕС вошла Словения, обладающая небольшим, но все же выходом к Адриатическому морю. Со времен второго расширения Европейских сообществ, расширения на юг, когда фактически все Северное Средиземноморье вошло в структуру ЕЭС, средиземноморские страны впервые присоединились к Евросоюзу. Вхождение Кипра и Мальты в ЕС привело к укреплению южного фланга Евросоюза, к увеличению его внимания к решению средиземноморских проблем, к акцентированию его геополитического присутствия в Средиземноморье. Вместе с тем присоединение Кипра к ЕС имело также два последствия, негативно повлиявших на средиземноморскую политику Союза. Во-первых, кипрский конфликт превратился во внутреннюю проблему Евросоюза, поскольку, несмотря на все усилия ЕС, а также ООН в лице ее генсека Кофи Аннана, греки-киприоты 75,8 % голосов провалили 24 апреля 2004 г. референдум по плану объединения острова, в то время как 65% турок-киприотов высказались «за». Во-вторых, серьезно осложнились начавшиеся 3 октября 2005 г. переговоры с Турцией о вступлении в ЕС, так как для присоединения к Евросоюзу ей отныне необходимо признать Республику Кипр (РК) и открыть ее транспорту морские порты и воздушное пространство¹.

Помимо Кипра и Мальты, расширение 2004 г. сделало членами ЕС восемь восточноевропейских стран. Следовательно, несмотря на присоединение двух средиземноморских государств, основное внимание Евросоюза было обращено на Восточную Европу. Эта тенденция уси-

¹ *Иванова И.И.* К вопросу об итогах референдума 2004 г. на Кипре // Современная Турция: проблемы и решения. М., 2006. С. 118–120.

лилась с вступлением в ЕС с 1 января 2007 г. Болгарии и Румынии и привела к тому, что центром приложения усилий Евросоюза, в том числе и финансовых, становятся его новые участники — страны ЦВЕ, главным образом со значительным отставанием в уровне экономического и социального развития¹. Кроме того, увеличение в ЕС числа государств-членов, не имеющих выхода к Средиземному морю, а значит, и прямых интересов в этом регионе, также способствовало переориентации внимания Евросоюза с юга Европы на восток. Восточно-европейская политика ЕС отодвинула на второй план деятельность Евросоюза в средиземноморском бассейне и отчасти обусловила «пробуксовку» Барселонского процесса, не оставив Союзу на его реанимацию достаточно сил и времени.

Другой причиной ослабления внимания Евросоюза к Средиземноморью, а также фактором, повлиявшим на его политику в этом регионе, стал институциональный кризис ЕС, вызванный провалом на референдумах 2005 г. во Франции и Нидерландах проекта Евроконституции и окончившийся подписанием 13 декабря 2007 г. Лиссабонского договора. В период со второй половины 2005 г. до конца 2007 г. ЕС бросил все силы сначала на реинкарнацию Евроконституции, а затем на создание на ее базе нового основополагающего документа. Следующие два года ушли на ратификацию Лиссабонского договора². Этот затяжной кризис не только не способствовал развитию средиземноморской политики ЕС, но самым негативным образом сказался на имидже Евросоюза в глазах его средиземноморских партнеров, очередной раз утвердив их во мнении, что сотрудничество по отдельности с государствами — членами Союза более надежно и предсказуемо. Об этом же свидетельствовали расхождения в позициях стран — участниц ЕС фактически по всем ключевым международным проблемам первого десятилетия XXI в.: вводу американских войск в Ирак (2003), признанию независимости Косова (2008), военной операции в Ливии (2011).

Более того, не могут договориться государства-члены зачастую и по вопросам дальнейшего развития Евросоюза. Ярким примером то-

¹ По предварительным подсчетам, на конец 2007 г. ЕС на каждого жителя из недавно присоединившихся к нему стран ЦВЕ выделил финансирования в 30 раз больше, чем на жителя любого восточно- или южносредиземноморского государства. См. об этом подробнее: *Bensaad A. L'Union méditerranéenne, une structure périphérique pour l'Union européenne? // L'opinion européenne en 2008. P., 2008. P. 122.*

² «Тормозили» процесс одобрения договора, главным образом, восточноевропейские страны. Так, весь Евросоюз на протяжении 2009 г. ждал решения Чехии по этому вопросу. В итоге, процесс ратификации Лиссабонского договора тоже требовал постоянного внимания ЕС именно к государствам Восточной Европы.

му служат переговоры с Турцией о вступлении в ЕС¹, а это еще один внутренний фактор, который нельзя не учитывать, рассматривая средиземноморскую политику Союза. Любые осложнения переговорного процесса автоматически сказываются на развитии Барселонского процесса, поскольку Турция является в Средиземноморье ведущим актором и стремится играть роль регионального лидера. Вместе с тем существует целый ряд вопросов², в частности кипрская проблема и эгейский спор, к решению которых ЕС пытается склонить Турецкую Республику (ТР), но пока без особого успеха. Так, 29 июля 2005 г., еще до начала переговоров о полноправном членстве, Турция подписала Дополнительный протокол о таможенном союзе с ЕС, действие которого распространялось и на десять новых членов ЕС, включая Кипр³. Однако МИД Турецкой Республики в особом заявлении специально подчеркнул, что этот шаг не означает признания РК. Такой позиции Турция придерживается до настоящего времени, считая, что кипрскую проблему должны решать Республика Кипр и Турецкая Республика Северного Кипра (ТРСК), являющаяся государством, не признанным в мире ни кем, кроме Турции⁴. Не приняла эта страна до сих пор и второго условия ЕС, появившегося после присоединения к нему Кипра, — открытия турецких аэропортов и портов для самолетов и судов РК. Хотя 28 ноября 2011 г. министр Турции по делам ЕС Эгемен Багыш выступил с предложением согласиться на второе условие Евросоюза в обмен на то, что самолеты авиакомпаний «Air France», «KLM» и «Lufthansa» получают возможность приземляться

¹ Против вступления Турции в ЕС по разным причинам выступают Австрия, Венгрия, Дания, Люксембург, Греция, РК и Франция, за — Великобритания, Испания, Италия и Португалия. См. об этом подробнее: *Кудряшова Ю.С.* Перспективы дальнейшего расширения ЕС: турецкий фактор // Вестник МГИМО-Университета. 2010. № 5. С. 211.

² К их числу также относятся следующие проблемы: признание геноцида армян, положение курдского меньшинства, демократизация политического строя, соблюдение прав человека. См. об этом подробнее: *Кудряшова Ю.С.* Перспективы дальнейшего сближения Турции с Европейским Союзом и его последствия для России // Восток-ведный сборник. М., 2007. Вып. 8. С. 116–117; *Набиева А.П.* Курдская проблема в свете интеграции Турции в ЕС // Современная Турция: проблемы и решения. М., 2006. С. 133–142; *Озер И.* Турция и Европейский союз: основные политические проблемы на пути к членству в ЕС // Европа. Журнал польского института международных дел. 2006. Т. 6. № 4 (21). С. 88–95.

³ Таможенный союз Турции с ЕС вступил в силу 31 декабря 1995 г. После расширения ЕС в мае 2004 г. Европейский совет по результатам брюссельского саммита декабря 2004 г. предложил Турции подписать Дополнительный протокол.

⁴ *Кудряшова Ю.С.* Перспективы дальнейшего сближения Турции с Европейским союзом и его последствия для России // Восток-ведный сборник. М., 2007. Вып. 8. С. 115.

в аэропорту ТРСК¹, МИД Кипра незамедлительно выступил против новой турецкой инициативы: «Правительство Республики Кипр вновь призывает Турцию отказаться от своей политики повышения статуса незаконного образования [т.е. ТРСК. — Т.Н.] и на деле содействовать решению кипрской проблемы... что откроет ей путь в Евросоюз»². Многочисленные греко-турецкие противоречия в Эгейском море весьма осложняют переговоры о вступлении ТР в ЕС и отрицательно сказываются на имидже Европейского Союза как миротворческой силы в средиземноморском регионе. К их числу относятся следующие проблемы: разоружение ряда островов, разграничение воздушного пространства, определение границ территориальных вод и района полетной информации, установление принадлежности части островов и берегового шельфа³. Разногласия Турции с РК по кипрской проблеме и с Грецией из-за целого комплекса нерешенных вопросов в Эгейском море усиливают напряжение в Северо-Восточном Средиземноморье и не способствуют продвижению Барселонского процесса.

Наконец, значительно повлияет, хотя на данном этапе еще не полностью ясно, как именно, на стратегическое положение Евросоюза в рассматриваемом регионе экономический кризис, поразивший ЕС. Именно в его средиземноморских государствах-членах — Греции, Италии и Испании — кризисные явления дали о себе знать больше всего, что спровоцировало во многом дестабилизацию еврозоны, в формировании которой эти государства также участвуют. Следовательно, средиземноморский фланг ЕС оказался серьезно ослаблен в результате экономического кризиса и сосредоточен в настоящее время на решении внутренних проблем. Более того, неспособность Греции и Италии контролировать внутриэкономическую ситуацию и насущная необходимость срочного спасения Греции путем постоянных финансовых вливаний серьезно дискредитировали эти страны в глазах их партнеров по еврозоне, а также и всего Евросоюза. Следовательно, три из шести средиземноморских членов ЕС⁴, которые име-

¹ Предложение Багыша уже окрестили в прессе «тайваньской моделью», в соответствии с которой, по примеру Китая и Тайваня, между двумя сторонами ведутся торговые операции и осуществляется транспортное сообщение без дипломатического признания друг друга.

² Республика Кипр отвергла «тайваньскую модель» кипрского урегулирования, предложенную Турцией (<http://ru.euronews.net/newswires/1247753-newswire>).

³ Кудряшова Ю.С. Перспективы дальнейшего сближения Турции с Европейским союзом и его последствия для России. С. 115.

⁴ Греция, Италия, Испания, Франция, Кипр и Мальта.

ют прямые интересы в Средиземноморье и могли бы лоббировать их в рамках Евросоюза и/или стать активными проводниками его политики в данном регионе, в настоящее время не располагают возможностью этим заниматься. Кроме того, вызванные экономическим кризисом трудности, которые в полной мере испытывает на себе «мотор» ЕС — Германия, а также Франция, и оказание ими многомиллиардной помощи Греции неизбежно приведут к сокращению, если не к сворачиванию финансовых программ, направленных на продвижение интересов Евросоюза в мире, в том числе в Средиземноморье. Между тем именно сейчас, в момент серьезных мировых потрясений, экономика самых верных партнеров ЕС в Северной Африке — Туниса и Марокко — нуждается в помощи, поскольку в результате целого комплекса мер, направленных на создание на берегах Средиземного моря зоны свободной торговли (ЗСТ), их внутренние рынки стали более открытыми и подвержены потрясениям извне.

Экономический кризис в мировом масштабе можно рассматривать как внешний фактор, влияющий на средиземноморскую политику ЕС, поскольку снижение объема ее финансирования ведет к дальнейшему укреплению в регионе и без того сильных позиций США. Денежные вливания Соединенных Штатов в некоторые страны Южного и Восточного Средиземноморья¹ еще до кризиса значительно превосходили размер сумм, выделяемых этим государствам по программе МЕДА². Наглядным примером может служить сравнение объемов европейской и американской помощи Египту. Так, в период с 1995 по 2003 г. по программе МЕДА Египет должен был получить около 879,7 млн евро, но ЕС выполнил свои обязательства лишь на 36,3 %, выделив этой стране только 319,4 млн евро, т.е. около 35,5 млн в год, в то время как ежегодные финансовые ассигнования США составили приблизительно 700 млн долл. Разница в суммах оказывается астрономической, если учитывать американскую военную помощь Египту — около 1,3 млрд долл. в год³. Французский исследователь Д. Бошар отмечает, что в первое десятилетие XXI в. инвестиции в страны Южного и Восточного Средиземноморья поступали главным образом из США и монархий Персидского залива, а «доля ЕС несравнимо меньше»⁴.

¹ Турцию, Египет, Марокко, Ливию, Тунис и Алжир.

² МЕДА — это программа, призванная финансировать средиземноморскую политику ЕС. МЕДА I была разработана на период с 1995 по 1999 г., а МЕДА II — с 2000 по 2006 г.

³ *Moisseron J.-Y.* Le partenariat euroméditerranéen. L'échec d'une ambition régionale. Grenoble, 2005. P. 145–146.

⁴ *Bauchard D.* L'Union pour la Méditerranée: un défi européen // *Politique étrangère*. 2008. No 1. P. 52. Даже если в связи с кризисом объемы американской помощи восточно-

Сильные американские позиции в регионе и политику США, направленную на их дальнейшее укрепление, в целом можно рассматривать как ключевой внешний фактор, влияющий на курс ЕС в Средиземноморье. Помимо финансовых вливаний, важную роль в позиционировании Соединенных Штатов играет военное присутствие, прежде всего, в Ираке, но также и в Афганистане, на котором во многом базировалась реализация американского проекта «большого Ближнего Востока»¹. Данный проект, появившийся в 2003 г. и широко обсуждавшийся в арабском мире, отодвинул на второй план Барселонский процесс, к тому моменту уже фактически остановившийся во многом из-за разногласий его участников по двум основным вопросам: ближневосточному урегулированию и экономическому развитию². Отношение к двум проектам в государствах Восточного и Южного Средиземноморья, с одной стороны, обуславливалось степенью влияния двух международных акторов, их предложивших, — США и ЕС, а с другой стороны, стало индикатором уровня этого влияния. В связи с этим представляется обоснованным вывод Ж.-И. Муассерона: «Средиземноморье находится под влиянием США, а Европейский Союз остается актором второго плана»³. В завершение краткого обзора роли американского фактора следует упомянуть об очевидном символе «влияния США» в рассматриваемом регионе — а присутствию в водах Средиземного моря VI флота Соединенных Штатов⁴. Он не только демонстрирует военную мощь США, но и оказывает морально-психологическое давление на средиземноморские страны. В частности, в ноябре 2011 г. в связи с обострением ситуации в Сирии Соединенные Штаты направили к ее берегам корабль VI флота во главе с авианосцем «George H.W. Bush».

и южносредиземноморским странам снизятся, это не изменит критически позиций США в регионе, поскольку до кризиса ее размеры были достаточно велики. В то же время для ЕС сокращение финансирования может привести к утрате позиций, поскольку изначально денежные вливания являлись небольшими по сравнению с поступлениями из США или государств Персидского залива.

¹ См. об этом подробнее: President Discusses the Future of Iraq 26.02.2003 (<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/02/print/20030226-11.html>); President Bush Presses for Peace in the Middle East. 09.05.2003 (<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/05/print/20030509-11.html>).

² См. об этом подробнее: Европа: вчера, сегодня, завтра / Под ред. Н.П. Шмелёва М., 2002. С. 417–418.

³ *Moisseron J.-Y.* Op. cit. P. 158. Дословно первую часть этой фразы («la Méditerranée vit à l'heure américaine») можно также перевести следующим образом: «Средиземноморье живет в американскую эпоху».

⁴ См. об этом подробнее: *Suzan B.* La présence de la VIe flotte américaine en Méditerranée, une remise en question? // *Hérodote*. 2001. No 3. P. 40–56.

Кроме того, США оказывают влияние на развитие целого комплекса ближневосточных противоречий — еще одного фактора, довлеющего над средиземноморской политикой ЕС. Так, разногласия между Евросоюзом и арабскими государствами по палестино-израильскому конфликту стали основной причиной «пробуксовки» Барселонского процесса¹: стороны занимали разные, иногда диаметрально противоположные позиции относительно политического курса правительства Израиля и руководства Палестинской Национальной Администрации (ПНА)². Некоторые арабские страны³ выступали в целом против участия Израиля в Барселонском процессе. Очевидно, что строить «пространство мира и стабильности в Средиземноморье»⁴ не представляется возможным, когда два расположенных там актора фактически постоянно находятся в состоянии войны. Очередным подтверждением этого факта стала операция Израиля «Литой свинец» зимы 2009–2010 гг., в ходе которой в течение нескольких недель наносились бомбовые удары по сектору Газа. Участие ЕС в созданном в 2002 г. «Ближневосточном квартете» не привело пока к осязаемым сдвигам в процессе мирного урегулирования, но может рассматриваться «как фактор восстановления равновесия в международном посредничестве» в арабо-израильском конфликте ввиду сильных позиций США, на поддержку которых опирается Израиль⁵. Начиная с саммита Европейского совета в Берлине, прошедшего в марте 1999 г., ЕС в целом выступает за признание Палестинского государства, что вызывает недовольство Израиля и также сказывается на средиземноморской политике Евросоюза.

¹ Заключение Барселонской декларации стало возможным во многом благодаря подписанию Декларации о принципах временного самоуправления палестинцев, завершившей арабо-израильские переговоры в Осло в сентябре 1993 г. и ставшей важной вехой в процессе ближневосточного урегулирования. В Барселонской декларации содержится упоминание о тех принципах, которые были положены в основу переговорного процесса. См. подробнее: Déclaration de Barcelone. 27–28 novembre 1995 (<http://euromedtextile.free.fr/Euromed/barcelonehtm.htm>).

² Наглядным примером этих противоречий может служить конференция на Мальте, прошедшая 15–16 апреля 1996 г., на которой арабские государства подвергли резкой критике политику правительства Б. Нетаньяху за противоправные действия на оккупированных территориях и потребовали осудить их в итоговом документе конференции, с чем страны ЕС не могли согласиться, опасаясь бесповоротно заблокировать процесс ближневосточного урегулирования.

³ Главным образом, Ливан и Сирия.

⁴ Déclaration de Barcelone. 27–28 novembre 1995 (<http://euromedtextile.free.fr/Euromed/barcelonehtm.htm>).

⁵ *Petiteville F.* La politique internationale de l'Union européenne. P., 2006. P. 62.

Значительно осложняют сотрудничество ЕС с государствами Средиземноморья и ливано-израильские противоречия, приведшие летом 2006 г. ко второй ливанской войне. На экстренном саммите, состоявшемся 1 августа, министры иностранных дел стран — участниц Евросоюза смогли выработать общую позицию, которая заключалась в осуждении одновременно ракетных ударов «Хизбаллы» по территории Израиля и рейдов израильской армии в Южном Ливане, а также в призыве к немедленному прекращению огня. В соответствии с резолюцией Совета Безопасности ООН № 1701, было принято решение усилить Временный контингент сил ООН в Ливане до 15 тыс. человек¹. Более половины из отправляемых военных направили государства ЕС².

Наконец, во многом решающими для дальнейшего развития средиземноморской политики ЕС могут стать события «арабской весны»³, приведшие в движение всю Северную Африку и весь Ближний Восток. От их исхода зависит, какие политические силы придут к власти в североафриканских государствах, а, возможно, и в Сирии, и насколько серьезной перестройке подвергнется внутреннее устройство большинства стран Южного и Восточного Средиземноморья. Если регион встанет на путь исламизации, то проведение средиземноморского курса ЕС, вероятно, будет затруднено, и его влияние станет падать. В 2001 г. можно было наблюдать, что именно эта тенденция активно развивается, поскольку в 2011 г. в Тунисе, Египте и Марокко на выборах в законодательные органы власти победили исламистские силы. Серьезной проблемой может стать для ЕС Ливия, где под влиянием радикальных лидеров находится Переходный национальный совет. В этом свете задуманное, как представляется, для продвижения западного капитала на ливийские рынки (прежде всего, военный рынок) и освоения им же нефтяных и газовых месторождений Ливии, свержение Муаммара Каддафи, с которым Евросоюз, начиная с 2004 г., сумел нормализовать от-

¹ Резолюция 1701 (2006), принятая Советом Безопасности ООН на его 5511-м заседании, 11 августа 2006 г. (<http://www.un.org/russian/document/scresol/res2006/res1701.htm>). Временные силы ООН в Ливане (ВСООНЛ) — миротворческий контингент, размещенный на ливано-израильской границе, в соответствии с резолюцией СБ ООН № 425 от 19 марта 1978 г. См. подробнее: Резолюция 425 (1978) от 19 марта 1978 г. (<http://www.un.org/russian/document/scresol/1978/res425.pdf>).

² *Petiteville F.* Op. cit. P. 64. Италия направила 2500 военных, Германия — 2400, Франция — 2000, Испания — 1000.

³ Об отношении ЕС к событиям «арабской весны» (прежде всего, в Тунисе и Ливии) см. об этом подробнее: *Nivet B.* L'Union européenne et le printemps arabe: une puissance transformationnelle inadaptée? // *Revue Défense Nationale.* Novembre 2011. No 744. P. 77–85.

ношения¹, а в 2008–2010 гг. вел переговоры относительно подписания соглашения о сотрудничестве², не видится однозначно положительным моментом для развития политики ЕС в регионе. Однако еще более негативным фактором, чем приход к власти исламистских сил, для продвижения средиземноморского курса Евросоюза станет продолжение дестабилизации региона, если государства Южного и Восточного Средиземноморья (прежде всего, Ливия и Сирия) не смогут преодолеть революционную фазу развития и направить ситуацию в мирное русло. Такой ход событий несет Евросоюзу прямую многоуровневую угрозу: военную, энергетическую, миграционную, экономическую.

События в мире первого десятилетия XXI в. отчетливо показали, что те проблемы, которые существовали во взаимоотношениях ЕС и его средиземноморских партнеров, не просто не решены, но становятся все более и более актуальными. Так, газовые войны России и Украины (2005–2006 и 2008–2009 гг.) еще раз акцентировали значение североафриканских (прежде всего, ливийских и алжирских) энергоносителей для европейских стран. Мировой экономической кризис отчетливо показал ту пропасть в развитии, которая разделяет северный и южный берега Средиземного моря. Последствия, а также события «арабской весны» и, прежде всего, война в Ливии до предела обострили проблему иммиграции из Северной Африки в Европу, живым символом которой стал печально известный остров Лампедуза. Конфликт между Испанией и Марокко из-за острова Леила-Персил в 2002 г.³ актуализировал

¹ До 2003 г. Ливия была полностью выключена из Барселонского процесса. На рубеже веков в ее отношениях с Западом начинается потепление, обусловленное тем, что эта страна согласилась выплатить компенсации жертвам взрыва самолета над Локерби, отказалась от терроризма и производства оружия массового поражения. Принимая во внимание указанные обстоятельства, а также необходимость регулировать поток ливийских иммигрантов, ЕС в 2003 г. снимает экономические санкции против Ливии, а 11 октября 2004 г. снимает эмбарго на поставку оружия, введенное еще в 1986 г. В 2003 г. это государство получает приглашение принять участие в Барселонском процессе в качестве наблюдателя.

² Переговорный процесс был заморожен с началом в Ливии «арабской весны» в 2011 г.

³ Остров Леила-Персил находится в Средиземном море в 200 метрах от марокканского побережья и в 6 км от испанского анклава Сеута и является предметом спора между Испанией и Марокко. В июле 2002 г. марокканские представители высадились на острове и установили там пост пограничного контроля. Испания сочла подобные действия вторжением на ее территорию и начала военную операцию «Восстановление суверенитета». Власти Марокко назвали этот акт «варварским и колониальным». Марокко поддержали все члены Лиги арабских государств, кроме Алжира, а Испанию — все страны — участницы ЕС, кроме Португалии и Франции. Поскольку европейская дипломатия оказалась бессильна разрешить конфликт, Испания обратилась за помощью к США, при посредничестве которых стороны вернулись к status quo: формально остров не принадлежит ни тому, ни другому государству.

проблему доверия между двумя берегами Средиземноморья, воскресив в памяти североафриканских стран колониальное прошлое и связанные с ним старые обиды. Приход к власти в Палестинской автономии движения Хамас в январе 2006 г. вновь поставил перед ЕС — основным международным спонсором палестинцев¹ — вопрос о том, каким образом оказывать помощь гражданскому населению, не финансируя при этом террористические группировки².

Основные вехи средиземноморской политики ЕС

2000 г. выдался богатым на мероприятия Евросоюза, направленные на укрепление сотрудничества в Средиземноморье. Так, Европейский совет, заседание которого состоялось 19–20 июня в португальском городе Санта-Мария-да-Фейра, принял «Совместную стратегию в отношении средиземноморского региона», рассчитанную на четыре года и позже продленную до января 2006 г. В документе подчеркивались «стратегическая важность» Средиземноморья для ЕС и стремление Евросоюза реализовать основные цели, зафиксированные еще в Барселонской декларации: «создать зону всеобщего процветания», укреплять «партнерство в социальной, культурной и гуманитарной сферах», развивать «фундаментальные ценности... в частности, права человека, демократию», «поддерживать диалог между культурами и цивилизациями»³. Отдельно отмечалось, что ЕС приложит все усилия для установления «мира и стабильности на Ближнем Востоке», способствуя реализации достигнутых соглашений и помогая «региональному сотрудничеству» и «экономической интеграции». Анализ рассматриваемого документа показывает, что, как и при подписании Барселонской декларации, основной целью Евросоюза в Средиземноморье оставалось создание зоны свободной торговли путем «постепенной либерализации торговых обменов во всех областях».

¹ С декабря 1996 г., когда между ЕС и Палестинской автономией было подписано Временное соглашение, и до середины первого десятилетия XX в. Евросоюз оказывал палестинцам финансовую помощь в размере около 179 млн евро в год. О финансировании Евросоюзом Палестинских территорий см. подробнее: *Agir pour la paix, la sécurité et la stabilité. L'Europe dans le monde*. Luxembourg, 2007. P. 28–34.

² ЕС причисляет Хамас к террористическим организациям.

³ Здесь и далее цит. по: 32000E0458. 2000/458/PESC: Stratégie commune du Conseil européen du 19 juin 2000 à l'égard de la région méditerranéenne (http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=FR&numdoc=32000E0458&model=guichett).

Этот вопрос был также одним из основных на четвертой Евро-средиземноморской конференции министров иностранных дел, состоявшейся 15–16 ноября 2000 г. в Марселе. Совещание прошло в сложной обстановке очередного витка эскалации палестино-израильского конфликта, вызванного началом второй интифады. Наряду с призывами к мирному урегулированию ближневосточного противостояния «Заключения» конференции содержали предложения экономического характера для преодоления кризиса. Например, в документе подчеркивалась необходимость «обеспечить как можно быстрее свободное обращение товаров и лиц на Палестинских территориях и снять существующие там [экономические. — Т.Н.] ограничения»¹. В «Заключениях» так же, как и в «Совместной стратегии в отношении средиземноморского региона», был указан основной механизм скорейшего создания ЗСТ на берегах Средиземного моря: подписание и реализация договоров об ассоциации со всеми средиземноморскими партнерами ЕС².

Именно заключение подобных соглашений и претворение в жизнь их положений стали основной заботой Евросоюза на протяжении первого десятилетия XXI в. и остаются ею до настоящего времени. К началу XXI в. ЕС подписал договоры об ассоциации с Тунисом, Израилем, Марокко, Палестинской автономией и Иорданией. К концу 2000 г. все эти документы уже вступили в силу, за исключением соглашения с Иорданией, положения которого стали действовать, начиная с 1 мая 2002 г. В период с 2001 по 2002 г. были заключены договоры об ассоциации между ЕС и Египтом, Алжиром и Ливаном. Соглашение с Египтом вступило в силу в июне 2002 г.³ Переговоры с Алжиром длились почти пять лет из-за сложной внутриполитической ситуации в этом североафриканском государстве⁴. Она же стала причиной того, что процесс ратификации Алжиром соглашения об ассоциации затянулся, и его положения начали работать лишь в сентябре 2005 г.⁵ Почти три года сохранялась известная неопределенность с договором об ассоциации ЕС с Ливаном, вместо положений которого (из-за проблем осуществления на практике в этой стране налоговой реформы) с марта 2003 г. по апрель 2006 г. действо-

¹ Quatrième conférence euro-méditerranéenne des ministres des affaires étrangères. Marseille, 15 et 16 novembre 2000. Conclusions formelles de la Présidence ([http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/er/conclusions%20finales%20\(FR\).htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/er/conclusions%20finales%20(FR).htm)).

² Ibidem.

³ Moïsson J.-Y. Op. cit. P. 142.

⁴ См. об этом подробнее: *Мохова И. М.* Западное Средиземноморье: проблемы интеграции. М., 2005. С. 42–43.

⁵ Les banlieues de l'Europe. Les politiques de voisinage de l'Union européenne. P. 160.

вало временное соглашение¹. С 1998 по 2004 г. длились переговоры между ЕС и Сирией. Однако договор об ассоциации не был подписан отчасти из-за озабоченности руководства Франции и Великобритании вопросом соблюдения прав человека в этом ближневосточном государстве. Работа по заключению соглашения возобновилась лишь в сентябре 2009 г., но в связи с непростой внутренней ситуацией в Сирии, где с марта 2011 г. не прекращаются протесты против режима президента Башара Асада, она вновь заморожена². Сложности переговорного процесса, трудности ратификации соглашений об ассоциации и неравномерность их подписания и принятия средиземноморскими партнерами ЕС стали ключевыми причинами того, что основная заявленная в Барселонской декларации цель, к достижению которой Евросоюз стремился пятнадцать лет, начиная с 1995 г., — образование в Средиземноморье зоны свободной торговли к 2010 г. — так и не была достигнута. Единственной значительной победой на этом пути явилось создание с 1 января 2008 г. ЗТС промышленными товарами между ЕС и Тунисом³. Еще два средиземноморских государства — Турция и Ливия — символизируют собой противоположные полюса в ситуации с формированием ЗСТ в Средиземноморье. Если Турция в 1995 г. заключила с ЕС соглашение о Таможенном союзе, вступившее в силу в том же году⁴, то относительно Ливии не рассматривалась даже сама идея начала переговоров с целью подписания договора об ассоциации, поскольку нет еще соглашения о сотрудничестве⁵.

Среди причин затягивания процесса создания ЗСТ в Средиземноморье являются недоработки программы МЕДА I (1995–1999)⁶, главного финансового инструмента диалога ЕС с государствами указанного региона, который должен способствовать проведению в них структурных экономических и социальных реформ. К числу ее основных недочетов относились недостаточный контроль за перераспределени-

¹ См. об этом подробнее: *Moisseron J.-Y.* Op. cit. P. 140.

² Press Releases. La réaction de l'UE au «printemps arabe». Bruxelles, 2011. P. 4.

³ Les relations entre l'Union européenne et la Tunisie: une coopération poussée mais fragilisée, 19.01.2011 (<http://www.touteleurope.eu/fr/actions/rerelations-exterieures/action-exterieure/actualite/actualites-vue-detaillee/afficher/fiche/4941/t/44192/from/2377/breve/les-relations-entre-lunion-europeenne-et-la-tunisie-une-cooperation-poussee-mais-fragilisee.html?c>).

⁴ См. подробнее: Decision No 1/95 of the EC–Turkey Association Council on implementing the final phase of the Customs Union (22 December 1995) // Official Journal of the European Communities. L 35. 13.02.1996. Luxembourg, 1996..

⁵ Les banlieues de l'Europe. Les politiques de voisinage de l'Union européenne. P. 160.

⁶ Акроним от словосочетания «меры по (финансовому и техническому) содействию».

ем средств, слабая их абсорбация в государствах-реципиентах и, как результат, очень небольшой процент инвестиций — лишь 26% от предполагаемой суммы. Именно поэтому в 2000 г. по предложению Европейской комиссии была введена в действие программа МЕДА II (2000–2006)¹, обновленный вариант МЕДА I, призванный исправить ее недостатки. Новая МЕДА, на реализацию которой ЕС выделил около 5,35 млрд евро, предполагала более адресное распределение финансовой помощи и улучшение ее использования странами-реципиентами путем ввода в действие на трехлетний срок национальных и региональных индикативных бюджетных программ². Они могли ежегодно пересматриваться с учетом продвижения реформ в каждом конкретном государстве и развития его возможностей для освоения выделяемых денежных средств³. В целом получение финансовой помощи по программе МЕДА II и ее отдача были гораздо выше, чем по МЕДА I. Так, в 2004 г. впервые за всю историю МЕДА выплаты по ней превысили те суммы, которые ЕС еще предполагал инвестировать⁴.

Помимо МЕДА, с 2002 г. в рамках Европейского инвестиционного банка был создан еще один механизм финансирования политики ЕС в Средиземноморье — Евро-средиземноморский фонд инвестиций и партнерства (ЕФИП)⁵. Этот орган занимается главным образом двумя основными направлениями: поддержкой частного сектора и созданием благоприятного инвестиционного климата. В период с октября 2002 г. по декабрь 2010 г. по линии фонда в экономику средиземноморских стран было вложено 12 млрд евро, в 2010 г. — 2,6 млрд, что на 60% больше, чем в 2009 г.⁶

¹ Règlement (CE) № 2698/2000 du Conseil du 27 novembre 2000 modifiant le règlement (CE) № 1488/96 relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques (MEDA) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen // Journal officiel des Communautés européennes. L 311 du 12.12.2000. Luxembourg, 2000. P. 1–8.

² См., например: Euro-med partnership. Regional Strategy Paper 2002–2006 & Regional Indicative Programme 2002–2004 (http://www.eeas.europa.eu/euromed/rsp/02_06_en.pdf); Partenariat Euro-med. MEDA. Programme Indicatif Regional 2005–2006 (http://www.eeas.europa.eu/euromed/rsp/meda_nip05_06_fr.pdf).

³ Règlement (CE) № 2698/2000 du Conseil du 27 novembre 2000 modifiant le règlement (CE) No 1488/96 relatif à des mesures d'accompagnement financières et techniques (MEDA) à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen // Journal officiel des Communautés européennes. L 311. 12.12.2000. Luxembourg, 2000. P. 1–2.

⁴ Mid-term evaluation of the MEDA II programme. Final report. Rotterdam, 2005. P. 63.

⁵ От *англ.* Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership (FEMIP).

⁶ Aperçu général de la FEMIP (<http://www.eib.org/projects/regions/med/activities/overview/index.htm?lang=fr&>)

Пятая Евро-средиземноморская конференция министров иностранных дел, состоявшаяся в апреле 2002 г. в Валенсии, приветствовала создание ЕФИП и отметила «необходимость увеличения инвестиций для стимулирования экономического роста и занятости в средиземноморском регионе»¹. Конференция работала главным образом над двумя вопросами: ближневосточным урегулированием (ситуация была настолько сложной, что ввиду присутствия представителя Израиля Сирия и Ливан отказались от участия в форуме) и созданием ЗСТ².

Указанные вопросы рассматривала также собравшаяся в Неаполе в декабре 2003 г. шестая Евро-средиземноморская конференция министров иностранных дел. Этот форум принял конкретные решения в двух относительно новых для себя сферах — культурном сотрудничестве и развитии парламентаризма. В первой области министры высказались за создание Фонда для углубления «диалога культур и цивилизаций»³. Он был открыт в апреле 2005 г. в египетской Александрии и стал называться Евро-средиземноморский фонд Анны Линд⁴. Что касается второго сюжета, то конференция одобрила трансформацию Евро-средиземноморского парламентского форума в Евро-средиземноморскую парламентскую ассамблею, наделенную консультативными функциями. Первое ее заседание прошло в марте 2004 г. в Афинах. Ассамблея состояла из 240 парламентариев (120 из европейских стран и 120 из государств Южного и Восточного Средиземноморья). Предполагалось, что деятельность этого органа улучшит «кругозор и транспарентность» Барселонского процесса⁵. Кроме того, шестая Евро-средиземноморская конференция стала первой, обсуждавшей новый формат сотрудничества — Европейскую политику соседства (ЕПС), запущенную в марте 2003 г.

Включение в ЕПС Южного и Восточного Средиземноморья несет в себе как плюсы, так и минусы для развития политики ЕС в этом регионе. К положительным моментам относятся, прежде всего, появившиеся у Евросоюза более широкие возможности выстраивания отношений с каждой конкретной страной в зависимости от ее интересов и готовности к сотрудничеству, а, значит, и перспектива создания Сре-

¹ Le conférence euro-méditerranéenne des ministres des affaires étrangères. Valence, les 22 et 23 avril 2002 (<http://www.euromedi.org/francese/home/parteneriatiato/conferenze/quinta.asp>).

² Ibidem.

³ Euro-mediterranean conference of ministers of foreign affairs. Naples, 2–3 Decembre 2003 (<http://www.euromedi.org/francese/home/parteneriatiato/conferenze/sesta.asp>).

⁴ Фонд был назван в честь министра иностранных дел Швеции, убитой в 2003 г.

⁵ Euro-mediterranean conference of ministers of foreign affairs. Naples, 2–3 Decembre 2003.

диземноморья «разных скоростей». Большая гибкость ЕПС в сравнении с Барселонским процессом сразу проявилась в развитии евро-средиземноморского диалога: ЕС утвердил Планы действий¹ еще в 2005 г. с пятью наиболее надежными партнерами (Марокко, Тунис, Иордания, Израиль и ПНА). На настоящий момент Марокко уже располагает продвинутым статусом², а Иордания и Тунис его добиваются. В 2007 г. ЕС были приняты Планы действий с Ливаном и Египтом. Аутсайдером процесса являлась Ливия, еще даже не заключившая договор о сотрудничестве с Евросоюзом, на втором месте с конца — Сирия, так и не завершившая переговоры с ЕС о подписании соглашения об ассоциации. Третьим средиземноморским государством, которое не утвердило План действий, является Алжир. Руководство этой страны относится к ЕПС насторожено, в частности, из-за «дискриминационных мер в отношении алжирских товаров, например, экспорта углеводородного сырья, что ставит под сомнение действенность создания зоны свободной торговли [между Алжиром и ЕС. — *Т.Н.*]»³. Если обращаться к ключевому фактору, влияющему на средиземноморский диалог — палестино-израильскому конфликту, то можно отметить, что Европейская политика соседства позволяет ЕС развивать взаимоотношения с Израилем вне зависимости от позиций арабских государств, что существенно облегчает двустороннее сотрудничество. Третий положительный для Евросоюза момент ЕПС заключается в том, что Планы действий, основывающиеся на индивидуальном подходе, представляют собой более действенный механизм давления на средиземноморских партнеров, чем Соглашения об ассоциации, скроенные по общему лекалу. Так, ЕС постоянно обращает внимание Туниса на то, что ему удастся получить статус привилегированного партнера только при условии значительного улучшения ситуации с правами человека⁴.

Перечисленные плюсы ЕПС, если смотреть на них под другим углом, оборачиваются минусами. Например, дифференцированное сотрудничество приводит к тому, что Евросоюзу приходится более чутко относиться к мнению своих партнеров и огибать острые углы.

¹ См., например: Plan d'action UE/Maroc (ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/morocco_enp_ap_final_fr.pdf).

² *Энтин М.* Общее пространство европейского конституционного права: иллюзии или реальность? (<http://www.alleuropa.ru/obschee-prostranstvo-evropeyskogo-konstitucionnogo-prava-illuzii-ili-realnostj>).

³ Европейский союз: факты и комментарии. Вып. 49: июль-сентябрь 2007 г. М., 2007. С. 28.

⁴ Там же. Вып. 58: октябрь-декабрь 2009 г. М., 2010. С. 50.

Подобная «мягкость» ЕС особенно отчетливо проявляется в вопросах урегулирования конфликтов, что сказывается на его имидже как миротворческой силе в регионе. Так, План действий с Марокко не содержит упоминаний о проблеме Западной Сахары, а подобный документ с Израилем обходит молчанием Израильский разделительный барьер¹. В рамках Барселонского процесса Евросоюз располагает возможностью действовать более решительно². Развитие двустороннего диалога с Израилем в рамках ЕПС в потенциале ведет к тому, что представители этой страны могут позволить себе менее активно участвовать в Барселонском процессе, на форумах которого присутствует серьезное палестинское лобби. В свою очередь, большинство арабских государств Средиземноморья, имея Планы действий, тоже располагают такой возможностью. В итоге в определенной степени нивелируется один из наиболее позитивных моментов Барселонского процесса: присутствие за одним столом двух противоборствующих сторон, что способствует переговорному процессу³. Наконец, индивидуальный подход, которому благоприятствует ЕПС, приводит к тому, что Евросоюз все больше сосредотачивает внимание в Средиземноморье на двустороннем сотрудничестве в ущерб своему значению как региональной силы и решению общих средиземноморских проблем, чему способствовал «дух Барселоны».

Европейская политика соседства в Средиземноморском регионе была во многом призвана реанимировать Барселонский процесс, потерявший в начале первого десятилетия XXI в. прежний темп и серьезно буксовавший. К его критическому состоянию привели, как уже отмечалось выше, три группы факторов: во-первых, непреодолимые разногласия между участниками процесса (по ближневосточному урегулированию и экономической политике ЕС, направленной на защиту его производителей); во-вторых, основные тенденции внутреннего развития ЕС (расширение на Восток и институциональный кризис); и, наконец, внешнеполитический аспект — усиление влияния США в связи с военными операциями в Афганистане и Ираке и реализацией проекта «большого Ближнего Востока». Реальным символом угасания Барселонского процесса стала конференция глав госу-

¹ Les banlieues de l'Europe. Les politiques de voisinage de l'Union européenne. P. 169. Израильский разделительный барьер — пограничное сооружение, отделяющее Израиль от Западного берега реки Иордан.

² См., например, позицию шестой Евро-средиземноморской конференции по ближневосточному урегулированию: Euro-mediterranean conference of ministers of foreign affairs. Naples, 2–3 Decembre 2003.

³ То же верно и для любого другого конфликта в Средиземноморье.

дарств и правительств, проведенная в ноябре 2005 г., в честь десятилетнего юбилея его запуска: несмотря на присутствие лидеров всех стран ЕС, из руководителей средиземноморских государств прибыли лишь премьер-министр Турции и глава ПНА, остальные были представлены министрами. Как отмечает известный французский геополитик И. Лакост, «такое дипломатическое оскорбление свидетельствовало о несостоятельности Барселонских соглашений»¹. К середине первого десятилетия XXI в. перед ЕС встала задача «оживить дух Барселоны», поскольку без этого не представлялись возможным дальнейшее поступательное движение по пути создания ЗСТ в Средиземноморье и укрепление в регионе позиций Евросоюза.

Создание Союза для Средиземноморья

Одним из первых политиков, открыто сказавших о том, что Барселонский процесс потерпел неудачу, стал тогда еще кандидат на пост президента Франции Николя Саркози. В речи, произнесенной в ходе предвыборной кампании 7 февраля 2007 г. в Тулоне, он подчеркнул, что «начатый двенадцать лет назад в Барселоне евро-средиземноморский диалог не достиг своих целей. Провал стал очевиден с тех пор, как приоритетом для Европы стал Восток»². Тогда же Н. Саркози призвал создать, отчасти для реанимации Барселонского процесса, новую организацию — Средиземноморский союз³, в числе стран-участниц которого со стороны ЕС помимо Франции он видел Португалию, Испанию, Италию, Грецию и Кипр⁴. Новую организацию кандидат от Союза за народное движение (СНД) предложил построить «по модели Европейского Союза», т.е. образовать Средиземноморский совет по образцу Европейского совета и основать Средиземноморский инвестиционный банк наподобие Европейского инвес-

¹ Lacoste Y. La Méditerranée, espace géopolitique // Questions internationales. 2009. No 36. P. 34.

² Discours de Nicolas Sarkozy. Toulon — Mercredi 7 février 2007. P., 2007. P. 10.

³ Появление идеи создания Средиземноморского союза связывают с именем Особого советника Н. Саркози А. Гэно, которого называют еще «серым кардиналом» нынешнего президента Франции. Во время предвыборной кампании 2007 г. он являлся, как пишет французская газета «Либерасьон», «пером» Н. Саркози. А. Гэно говорил о себе, что он — «суверенист и горд им быть». Он не раз жестко высказывался о Евросоюзе и резко критиковал Европейскую комиссию. См. подробнее, например: Libération. 2008. 15 mars; Le Taurillon. 2008. 2 mars.

⁴ Discours de Nicolas Sarkozy. Toulon — Mercredi 7 février 2007. P. 10–11.

тиционного банка, проводить с определенной периодичностью политические встречи на уровне глав государств и правительств, сформировать систему коллективной безопасности стран Средиземноморья. Ключевую роль в создании Средиземноморского союза Н. Саркози отводил Франции: «Именно Франция, европейская и средиземноморская страна одновременно... возьмет на себя инициативу создания Средиземноморского союза так, как она прежде взяла на себя инициативу создания Европейского Союза». Будущий французский президент также перечислил четыре основные приоритетные направления деятельности Средиземноморского союза. Речь шла, во-первых, об управлении миграционными потоками, во-вторых, о решении экологических проблем, в-третьих, о «совместном развитии»¹, в-четвертых, о «борьбе против коррупции, организованной преступности и терроризма»². Кроме того, в тулонской речи Н. Саркози открыто высказался против вступления Турции в Евросоюз, предложив ей вместо членства в ЕС занять ведущее место в Средиземноморском союзе³. Подобная позиция Н. Саркози по турецкому вопросу, а также предложенный им состав участников новой организации могли настроить против него руководство Турции и целый ряд государств ЕС, прежде всего, не являвшуюся средиземноморской страной Германию.

Заняв в мае 2007 г. пост президента Франции, Н. Саркози не только не отказался от идеи образования Средиземноморского союза, но и стал продвигать ее на самом высоком уровне. 27 августа в ходе XV конференции послов в Париже он предложил начать подготовку «первого собрания глав государств и правительств [Средиземноморского союза. — *Т.Н.*], которое должно будет состояться в первом семестре 2008 г.»⁴. Летом — осенью 2007 г. Н. Саркози представил свой проект в ряде североафриканских стран, добившись благожелательного отношения к нему президентов Алжира и Туниса, а также коро-

¹ Под «совместным развитием» Н. Саркози подразумевал многостороннее сотрудничество средиземноморских стран по широкому спектру вопросов — от образования и науки до экономики и финансов. По его мнению, именно «совместное развитие» станет основой для конкретных проектов в рамках новой организации.

² Discours de Nicolas Sarkozy. Toulon — Mercredi 7 février 2007. P. 12–15.

³ О предпосылках нежелания Н. Саркози видеть Турцию членом ЕС и о причинах выдвижения им проекта Средиземноморского союза см. подробнее: *Татарчук Н.В.* Эволюция идеи Н. Саркози о создании Средиземноморского союза: от тулонской речи к «Римскому воззванию» // Вестник Московского университета. Серия 25. 2010. № 1. С. 42–67.

⁴ XV^{ème} conférence des ambassadeurs. Allocution du Président de la République, M. Nicolas Sarkozy (Paris, 27 août 2007). P., 2007. P. 10.

ля Марокко¹. Их поддержка оказалась весьма своевременной, поскольку параллельно официальный Стамбул выступил с резкой критикой предложения французского президента заменить вступление Турции в ЕС ее присоединением к Средиземноморскому союзу. Турецкий министр иностранных дел А. Гюль заявил: «Сотрудничество в бассейне Средиземного моря и сотрудничество в рамках ЕС — это две разные вещи. Турция является страной, которая начала переговоры с ЕС и которая находится в процессе переговоров»².

В середине осени 2007 г. инициатива французского президента все еще не была официально представлена ни европейским государствам, ни институтам ЕС. Между тем Италия, Испания, Португалия и Греция высказали заинтересованность новым проектом, но «они опасались возможного преобладания Франции в отношениях с другим берегом Средиземноморья»³. Проект Н. Саркози «не нравился» Великобритании, «которая требовала продолжения начатых ЕС с Турцией переговоров»⁴, а немецкая пресса расценила новую инициативу французского президента как «ответ на повышение роли Германии в ЕС после воссоединения страны и расширения Евросоюза»⁵. С такой оценкой трудно не согласиться: Н. Саркози своим средиземноморским проектом, очевидно, стремился укрепить позиции Франции и на международной арене, и в ЕС, где в борьбе за лидерство французам противостояла Германия, значительно усилившаяся после присоединения к Европейскому Союзу стран ЦВЕ в 2004 и 2007 гг.

В начале декабря немецкий канцлер А. Меркель подвергла критике проект создания Средиземноморского союза. Она, в частности, предостерегла, что эта инициатива является «очень опасной», поскольку может «привести к распаду ЕС на большие области»⁶. Кроме того, канцлер подчеркнула, что совершенно недопустимо использовать финансы из бюджета ЕС на нужды Средиземноморского союза⁷. Другими словами, в завуалированной форме А. Меркель фактически обвинила Н. Саркози в подрывной деятельности внутри Евросоюза, недвусмысленно дав ему понять, что без участия ее страны создание Средиземноморского союза не состоится. Таким образом, краеугольным камнем франко-германских разногласий являлся вопрос об уча-

¹ Figaro. 2007. 14 octobre; Le Monde. 2007, 25 octobre.

² Figaro. 2007. 14 octobre.

³ Le Monde. 2007, 25 octobre.

⁴ Ibidem.

⁵ Die Welt. 2007, 28 August.

⁶ Der Spiegel. 2007, 5 Dezember.

⁷ Ibidem.

стии несредиземноморских государств-членов ЕС в новой организации. Представляется, что именно от его решения зависела в тот момент судьба Средиземноморского союза. Причем Франции пришлось бы идти на уступки, поскольку без согласия Германии (крупнейшей страны-донора Евросоюза) на использование финансов ЕС инициатива Н. Саркози была нежизнеспособной.

Очень скоро французский президент подтвердил, что сделает все для осуществления на практике проекта Средиземноморского союза: 20 декабря в Риме Франция, Италия и Испания обнародовали «Римское воззвание»¹, призывавшее к созданию в Средиземноморье новой организации. Текст документа содержал ряд важных положений. Во-первых, Средиземноморский союз получил новое название — Союз для Средиземноморья (СДС)², способствовавшее тому, что Испания и Италия перестали воспринимать новую организацию, как угрозу Барселонскому процессу. Более того, в воззвании подчеркивалось: «Барселонский процесс и Европейская политика соседства останутся ведущими в сотрудничестве ЕС и его средиземноморских партнеров»³. Во-вторых, отдельно оговаривалось, что средиземноморские государства соберутся на встречу в Париже 13 июля 2008 г., а на следующий день будут присутствовать на уже намеченном саммите ЕС для разработки «общих [для двух организаций. — Т.Н.] позиций». В-третьих, в последующие месяцы, вплоть до указанных переговоров, Франция, Испания и Италия брали на себя обязанность подготовить июльские встречи на высшем уровне. Целью предварительной работы должно было стать «определение сфер приоритетного развития, наиболее подходящих проектов, изучение их недостатков и поиск источников финансирования, составление списка участников, которые хотели бы принять участие в каждом конкретном проекте». Наконец, в-четвертых, в документе специально отмечалось, что новая организация не станет помехой на пути «текущих переговоров между Европейским Союзом и Хорватией, с одной стороны, и Европейским Союзом и Турцией — с другой».

Несложно увидеть, что основные положения воззвания не соответствовали тулонской речи Н. Саркози: круг сфер деятельности но-

¹ От *фр.* «Appel de Rome», что может также быть переведено как «Призыв из Рима». Появление этого документа стало неожиданностью, поскольку официально Н. Саркози отправился в Рим на встречу с папой римским Бенедиктом XVI.

² От *фр.* L'Union pour la Méditerranée, что может также переводиться на русский язык, как Союз за Средиземноморье (СЗС).

³ Здесь и далее цит. по: Appel de Rome pour l'Union pour la Méditerranée de la France, l'Italie et l'Espagne. Communiqué de la présidence de la République (Rome, 20 décembre 2007). P. 1–2.

вой организации только предстояло очертить, а переговоры с Турцией о вступлении в Евросоюз продолжались. Вместе с тем в этом документе была зафиксирована конкретная мера на пути к созданию Союза для Средиземноморья: Франция, Италия и Испания обязались подготовить саммит. Таким образом, три крупнейших средиземноморских государства ЕС объединились для воплощения в жизнь инициативы Н. Саркози. В обмен на ее поддержку французскому президенту пришлось распрощаться с мыслью о том, что его страна встанет во главе Союза для Средиземноморья: отныне лидерство в этом проекте ей предстояло разделить с Испанией и Италией.

С таким триумvirатом не могли не считаться другие страны Евросоюза и, прежде всего, Германия. К слову сказать, воззвание не сняло ключевого франко-германского противоречия: в документе нигде однозначно не говорилось, что к организации могут присоединиться государства, не входящие в Средиземноморский регион. Этот вопрос, как и разногласия между Францией и Германией, были улажены позже. В начале марта 2008 г. Н. Саркози и А. Меркель договорились о том, что все члены ЕС могут стать участниками новой организации. Она получила название — Барселонский процесс: Союз для Средиземноморья (БПСДС)¹. Эти договоренности были подтверждены и озвучены 13–14 марта на саммите Европейского совета в Брюсселе, который уточнил, что БПСДС создается в рамках ЕС и что его образование никак не повлияет на переговоры с Турцией о вступлении. Кроме того, предусматривалось, что, во-первых, в новой организации будут сопредседательствовать с мандатом на два года стран — член Евросоюза и одна из южно- или восточно-средиземноморских стран, а, во-вторых, «средства из бюджета ЕС могут привлекаться для финансирования проектов в рамках» БПСДС². Европейский совет также подтвердил пункт «Римского воззвания», касающийся проведения 13 и 14 июля 2008 г. двух саммитов³. В итоге БПСДС по своему содержанию фактически перестал походить на предложенный Н. Саркози в тулонской речи Средиземноморский союз. Однако путем компро-

¹ Позже на первой конференции министров иностранных дел БПСДС, прошедшей в ноябре 2008 г. в Марселе, было принято решение вернуться к названию Союз для Средиземноморья. Однако, как отмечает российский политолог С.М. Фёдоров, «официальный Брюссель в своих документах использует прежнее название». См.: *Фёдоров С.М.* «Союз для Средиземноморья»: французские мечты и реалии «перезагрузки» Барселонского процесса // Мир и политика. 2010. № 4 (43). С. 88.

² Европейский союз: факты и комментарии. Вып. 51: январь–март 2008г. М., 2008. С. 30.

³ Там же.

миссов на европейском уровне удалось добиться принятия самой идеи французского президента — создания новой организации в рамках Барселонского процесса для его реанимации. Проблема заключалась в том, что Средиземноморский союз, в который входили бы только страны, расположенные по берегам Средиземного моря и решающие схожие проблемы, мог бы стать более мобильным и эффективным, чем ранее Барселонский процесс и только задуманный БПСДС, включившие в себя всех членов Евросоюза.

Как и было предусмотрено Европейским советом в Брюсселе, 13 июля 2008 г. в Париже состоялся учредительный саммит новой организации. На заседании присутствовали руководители 43 государств, в частности, представители 27 членов ЕС, 10 его средиземноморских партнеров (кроме Ливии), а представители также Боснии и Герцеговины, Хорватии, Черногории и Монако, решивших присоединиться к Барселонскому процессу¹. В итоговой Декларации саммита фиксировалось создание новой организации — БПСДС, одним из участников которого становилась Лига арабских государств (ЛАГ), и подчеркивалась приверженность ее учредителей целям и принципам Барселонского процесса, получившего, таким образом, второе дыхание. Эта реинкарнация должна была проходить по трем основным направлениям. Во-первых, «повышался уровень» политического сотрудничества ЕС с его средиземноморскими партнерами путем проведения каждые два года саммитов глава государств и правительств². Во-вторых, улучшалось «разделение ответственности» между берегами Средиземного моря посредством введения института сопредседательства (первыми сопредседателями стали президенты Франции и Египта) в том виде, в котором это зафиксировал Европейский совет в Брюсселе, и учреждения секретариата, выполняющего всю техническую работу. В-третьих, уточнялись аспекты сотрудничества между ЕС и его средиземноморскими партнерами при помощи введения «дополнительных региональных проектов». Декларация предусматривала, что подобные проекты будут предлагаться всеми членами БПСДС, а главы государств и правительств определяют в дальнейшем критерии их отбора. Однако в документе указывались приоритетные направления деятельности новой организации: очистка Средиземного моря, развитие сети морских и наземных путей, защита окружающей среды, разработка новых источников энергии (прежде всего, солнечной),

¹ В саммите также приняли участие Мавритания и Албания.

² Здесь и далее цит. по: Déclaration commune du sommet de Paris pour la Méditerranée (Paris, 13 juillet 2008). P., 2008. P. 13–20.

распространение высшего образования и углубление научных исследований, а также помощь частному предпринимательству. Декларация предполагала, что финансирование БПСДС будет поступать из целого ряда источников: бюджета ЕС, международных банков и фондов, по линии ЕФИП, от частных инвесторов. В документе указывалось, что для уточнения ряда его положений и осуществления должностных назначений министры иностранных дел государств — членов новой организации в ноябре 2008 г. проведут совещание¹.

Положения Декларации позволяют сделать ряд выводов относительно БПСДС. Прежде всего, при создании новой организации не было предложено решения тех проблем, которые привели к «торможению» Барселонского процесса: ближневосточного конфликта и дискриминационной политики ЕС в отношении южно- и восточно-средиземноморских производителей. Более того, присоединение ЛАГ к Союзу могло привести к конфронтационной ситуации в рамках организации, ее подрыву изнутри. БПСДС включал в себя на четыре участника больше, чем Барселонский процесс, следовательно, представлял собой еще более громоздкий и неповоротливый механизм. Вместе с тем его деятельность должна была отличаться большей гибкостью, чем работа институтов Барселонского процесса, поскольку она строилась по принципу «изменяемой геометрии»², т.е. на основе конкретных проектов, пусть даже небольших, но реально выполнимых. Кроме того, БПСДС усиливал бюрократическую сторону Барселонского процесса, так как создавались новые органы (секретариат) и увеличивалось количество саммитов, что закладывало в структуру этой организации потенциальную угрозу ее возможной будущей «пробуксовки». Проблема заключалась еще и в том, что Парижский саммит не провел целый ряд ключевых назначений (например, не утвердил состав секретариата) и не принял некоторых важных решений (в частности, о местонахождении органов БПСДС). Следовательно, в дальнейшем могла развернуться внутренняя борьба в рамках Союза за посты между государствами-членами.

Анализ деятельности БПСДС в 2008–2012 гг. показывает, что самые худшие опасения оправдались. Начиная с момента создания Союз занимается главным образом формированием своей институциональной структуры. Сначала Израиль протестовал против участия ЛАГ в БПСДС и обсуждался формат участия Лиги в новой организации. За-

¹ Déclaration commune du sommet de Paris pour la Méditerranée (Paris, 13 juillet 2008). P. 11.

² Этот термин впервые упомянул Н. Саркози в своей тулонской речи.

тем возникла проблема с местонахождением секретариата. По обоим вопросам страны пришли к консенсусу на предусмотренной Декларацией встрече министров иностранных дел, прошедшей в Марселе 3–4 ноября 2008 г. ЛАГ получила статус полноправного члена, а секретариат решено было расположить в Барселоне¹. Однако позже споры о его местонахождении возникли снова, хотя в дальнейшем основной проблемой, которая дискутировалась странами — участницами БПСДС, стало назначение секретаря и заместителей. Лишь в первой половине 2010 г. в решении этих вопросов наметился сдвиг: пост секретаря занял посол Иордании в ЕС Ахмед Массад, а его заместителей, хотя и не утвердили, но зафиксировали их обязанности и общее число — шесть². В начале 2011 г. в связи с выступлениями на площади Тахрир в Египте и отстранением от власти президента Х. Мубарака³ вакантным стал пост сопредседателя БПСДС. События «арабской весны» долгое время препятствовали решению этой проблемы, поскольку, во-первых, перед странами Южного и Восточного Средиземноморья стояла задача стабилизации внутренней ситуации, а, во-вторых, не было ясно, какое из государств сможет предложить компромиссную кандидатуру, которая устроит всех членов организации. В итоге должность занял представитель Марокко Фаталах Сижилмасси.

На настоящий момент БПСДС все еще решает свои административные вопросы, связанные, прежде всего, с назначением секретариата и попытками найти средства на его содержание в условиях финансового кризиса. Единственным реальным мероприятием, которое было осуществлено Союзом, стало развитие «Средиземноморского проекта по солнечной энергии»⁴. Первые годы существования БПСДС, равно как и процесс его создания, свидетельствуют о том, насколько средиземноморская политика ЕС зависит от позиций государств-членов, политической воли их лидеров и готовности искать компромисс. На средиземноморский курс Евросоюза влияет, кроме того, мировая политическая конъюнктура. Так, революции в арабском мире фактически парализовали деятельность БПСДС, поскольку

¹ Европейский союз: факты и комментарии. Вып. 54: октябрь–декабрь 2008 г. М., 2008. С. 41–42.

² Там же. Вып. 59: январь–март 2010 г. М., 2010. С. 29–30.

³ О событиях в Египте см. подробнее, например: *D'Ambrières C., Renault-Sablionière A.* La surprise égyptienne: la révolution du 25 janvier vue du Caire // *Moyen-Orient*. Avril-juin 2011. No 10. P. 38–42; *El-Chazli Y.* Égypte: de l'unification contre l'opresseur aux incertitudes transitionnelles // *Questions internationales*. Janvier-février 2012. No 53. P. 39–45.

⁴ Европейский союз: факты и комментарии. Вып. 57: июль–сентябрь 2009 г. М., 2009. С. 29.

ку в течение всей первой половины 2011 г., а в отдельных странах (например, в Сирии) и в 2012 г. внутривнутриполитическая ситуация оставалась крайне нестабильной, и Северный берег Средиземноморья с трудом представлял, с кем ему придется сотрудничать в дальнейшем в ряде государств на Южном и Восточном берегах.

Ответом ЕС на события «арабской весны» стала новая стратегия в отношении средиземноморского региона, принятая 8 марта 2011 г. Она получила название «Партнерство с Южным Средиземноморьем во имя демократии и общего процветания». В ней, в частности, отмечалось, что революции в арабском мире «будут иметь долгосрочные последствия не только для населения и стран этого региона, но также для остального мира и для ЕС в особенности» и что «Евросоюз готов оказать поддержку всем реформам своих южных партнеров»¹. Новая стратегия предназначалась для достижения трех основных целей на юге Средиземноморья: демократической трансформации и усиления политических институтов, прежде всего, для лучшего соблюдения прав и свобод; укрепления партнерства между народами и развития гражданского общества; обеспечения постоянного экономического роста посредством помощи среднему и малому бизнесу, дальнейшего развития системы здравоохранения и образования. Для достижения указанных целей ЕС предполагал реализовать две группы мер. Мероприятия немедленного реагирования предусматривали, во-первых, «замораживание» двусторонних связей с Ливией, а, во-вторых, гуманитарную помощь ливийскому населению, Тунису и Египту. Долгосрочные меры заключались в развитии «побудительной стратегии», т.е. поощрении тех средиземноморских соседей ЕС, которые будут поступательно двигаться по пути реформ. «Поощрения», упомянутые в документе, представляли собой главным образом либо открытие переговоров о присвоении продвинутого статуса сотрудничества, либо увеличение экономической помощи. В «Партнерстве с Южным Средиземноморьем во имя демократии и общего процветания» особо подчеркивалось, что ЕПС должна быть пересмотрена в сторону укрепления двусторонних политических связей и повышения внимания ЕС к соблюдению прав человека. Наконец, стратегия признавала, что БПСДС «не дал ожидаемых результатов и должен быть реформирован, чтобы полностью реализовать свой потенциал»². Однако в ней

¹ Здесь и далее цит. по: Communication conjointe au Conseil Européen, au Parlement Européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le Sud de la Méditerranée. Bruxelles, 2011. P. 2–5.

² Ibid. P. 12.

ничего не говорилось о конкретных шагах на пути такой реформы. Будет ли она в итоге проведена и какие последствия за собой повлечет, покажет время.

* * *

За первое десятилетие XXI в. Барселонский процесс проделал сложный путь от постепенного «торможения» и попыток его реанимации при помощи Европейской политики соседства до создания БПСДС, который столкнулся с теми же проблемами: ближневосточным урегулированием, неповоротливостью бюрократической машины, недостатком финансирования. От решения этих вопросов в значительной степени зависит судьба евро-средиземноморского диалога. Политика ЕС в Средиземноморье на данный момент находится на перекрестке истории: ее дальнейшее развитие во многом обусловят исход «арабской весны» и итоги мирового экономического кризиса, но сохранение и укрепление позиций Евросоюза в регионе невозможно без учета ошибок Барселонского процесса.

Глава 15. Восточное партнерство: Европейский Союз в поисках новой внешнеполитической идентичности

Процесс географической экспансии Европейского Союза, в целом завершенный расширением 2004–2007 гг., постепенно трансформирует понимание содержания внешней политики ЕС и перспектив ее развития. Наступление «этапа пострасширения» нашло наглядное отражение в политике ЕС в отношении его новых соседей на востоке, в рамках которой Европейский Союз стремится выработать новое концептуальное наполнение и новый инструментарий политико-экономического взаимодействия с государствами ближайшей периферии. Ключевой составляющей этой новизны в отношении государств-соседей является поиск оптимального баланса между стремлением к распространению норм и ценностей, с одной стороны, и отказом от логики институционального расширения, с другой.

ЕС на современном этапе выступает в качестве центра европейской подсистемы международных отношений, во многом определяя траектории развития прилегающих государств. Начало периода этой системообразующей политики можно датировать расширением на Грецию, Испанию и Португалию, когда вступлению в ЕС предшествовали распространение системы ценностей и создание структурных фондов для поддержки новых экономик. В дальнейшем именно последовательные расширения определяли включенность новых стран в европейскую подсистему. Волна расширения ЕС 2004–2007 гг., став апогеем динамики вовлечения соседних государств в нормативно-политическую орбиту Европейского Союза, поставила ЕС перед новой задачей: создать систему взаимоотношений на коммунитарном уровне с государствами-соседами, которые не хотят или не могут в обозримой перспективе стать членами ЕС, но для которых сугубо экономический характер взаимодействия не достаточен. Таким образом, развитие политики соседства и ее концептуальное наполнение стало результатом «усталости от расширения» и попыткой выработать иные форматы взаимодействия.

Целью внешней политики ЕС постбиполярного периода является региональная стабилизация — именно ей были подчинены процесс рас-

ширения на государства ЦВЕ и развитие политики соседства. По словам Гюнтера Верхойгена, в то время курировавшего расширение в Комиссии ЕС, расширение 2004 г. представляет собой «больше чем очередной этап в истории европейской интеграции. Это задел на будущее, на мирное, стабильное и безопасное развитие Европы... Европы, которая предлагает своим жителям безопасную родину и дарит помощь и надежду другим народам»¹.

Институциональный дизайн восточной политики ЕС

На постсоветском направлении присутствие Европейского Союза к началу 2000-х гг. было оформлено двусторонними Соглашениями о партнерстве и сотрудничестве со всеми государствами СНГ, программой технической помощи ТАСИС, которая также распространялась на все постсоветское пространство, и отдельными десятилетними Стратегиями в отношении России и Украины (1999 и 2000 гг.). Новый этап политики ЕС на постсоветском пространстве был инструментально оформлен Европейской политикой соседства (2003–2004) и программой Восточное партнерство (2008–2009).

Изначальная цель Европейской политики соседства (ЕПС), которая по мере своего развития охватила шесть стран постсоветского пространства и десять государств Барселонского процесса, была сформулирована как построение «больше, чем партнерства, но меньше, чем членства»². Концепция политики соседства заключалась в создании новых институциональных рамок взаимодействия, которые должны были обеспечить стабильность и безопасность на новых границах расширенного Европейского Союза и переформатировать параметры взаимодействия с Россией. Инициатива предполагала ширококомасштабное сотрудничество без институциональной надстройки, что иллюстрирует известная фраза Р. Проди об «общности всего, кроме институтов»³. Главной задачей на пути построения «Европы без разделительных линий» провозглашался переход государств — парт-

¹ G. Verhuegen speech in Szczecin. Poland, 04 March 2004 (http://ec.europa.eu/archives/commission_1999_2004/verheugen/pdf/04.03.04szczecinEN.pdf).

² Prodi R. «A Wider Europe — A Proximity Policy as the Key to Stability». Sixth ECSA-World Conference, SPEECH/02/619. Jean Monnet Project, Brussels, 5–6 December 2002 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/02/619>).

³ Ibidem.

неров к демократии, рыночной экономике и признанию европейских ценностей¹.

Основным инструментом для достижения целей в рамках ЕПС являлись двусторонние Планы действий (*Action Plans*), разрабатываемые Европейским Союзом для каждого государства-соседа и передаваемые им на исполнение. Для осуществления финансовой поддержки новых принципов сотрудничества были созданы Инструмент европейского партнерства и соседства (ENPI) и Механизм содействия реформам управления (*Governance Facility*), которые заменили действовавшую ранее программу технического содействия ТАСИС.

Характер инициативы, таким образом, подразумевал своей целью создание благоприятного и стабильного внешнего окружения. В этом контексте ЕПС стала очевидной попыткой структурировать пространство «соседства» посредством его приближения к политическим и ценностным нормам Европейского Союза.

Формулирование внешнеполитических целей вне привязки к перспективе расширения позволило говорить о появлении действительно *внешней* политики Европейского Союза, а не о наборе мер по подготовке заинтересованных государств к вступлению в ЕС². Политика соседства была упомянута как одна из базовых в Европейской стратегии безопасности 2003 г. Небезынтересен и тот факт, что к названию должности члена Комиссии по внешним связям было добавлено «и политике соседства», что подчеркивало важность ЕПС в процессе развития внешнеполитического потенциала ЕС.

Географический охват политики соседства стал отражением традиционного стремления уравнивать восточное и южное направления соседства в коммуитарной внешнеполитической повестке дня. Результатом этого компромисса стало объединение под «зонтиком» ЕПС стран Восточной Европы и Закавказья, развитие отношений с которыми лоббировали новые члены ЕС, и государств южного Средиземноморья, за углубление связей с которыми выступали Франция и Испания.

Критика Европейской политики соседства, помимо географического критерия, была направлена на несоответствия стимулов и сформулированных целей. Основным камнем преткновения для любых се-

¹ Communication from the Commission «European Neighbourhood Policy. Strategy Paper». COM (2004). 373 final. 12 May 2004 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0373:FIN:EN:PDF>).

² Lynch D. In search of EU Foreign Policy // International Issues and Slovak Foreign Policy Affairs. 2007. Vol. XVI. No 1. P. 3–5.

рзых сдвигов в политике ЕС на восточном направлении является вопрос о возможности членства государств-соседей в Европейском Союзе. ЕС, с одной стороны, понимает, что только перспектива полноправного членства в его институтах может стимулировать внутренние реформы в заинтересованных государствах; с другой стороны, очевидно желание Евросоюза вырваться из логики расширения. Так, в базовых документах Европейской политики соседства подчеркивается, что программа разработана для государств, которые на данный момент не имеют перспектив членства в Европейском Союзе¹. Но в дальнейшем в официальных выступлениях и неофициальных интервью европейские чиновники отмечают, что членство в ЕС возможно для всех государств, которые подпадают под требуемые критерии. В качестве основного аргумента выдвигается тот факт, что в условиях динамично меняющегося мира никто не в состоянии со всей определенностью сказать, что произойдет даже в среднесрочной перспективе.

Реформирование ЕПС началось по двум обозначенным выше направлениям. Постепенно произошло размежевание южного и восточного векторов политики соседства, завершившееся принятием французской инициативы Союза для Средиземноморья в 2007 г. и польско-шведского предложения Восточного партнерства в 2008 г. Одновременно на «постсоветском» направлении был выдвинут целый ряд национальных предложений по оптимизации институциональной составляющей взаимодействия на пространстве соседства.

Накануне председательства Германии в ЕС летом 2006 г. немецкий МИД выступил с предложением «ЕПС плюс», которое включало государства западного фланга СНГ и Закавказья. Рассматривая их развитие через призму перспектив демократического транзита на фоне произошедших «цветных» революций на Украине и в Грузии, документ предлагал расширение институционального сотрудничества с возможным участием стран — партнеров в процессе принятия решений в ЕС.

Затем появились сходные польский и литовский неофициальные документы (*non-paper*), в которых формулировались предложения по реформированию ЕПС. В обоих документах подчеркивалась разница между «соседями-европейцами» и «соседями Европы». Эта идея разделить южных и восточных соседей легла в основу Восточного партнерства: «на юге — соседи Европы, на востоке — соседи-европейцы,

¹ См. например: Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Europeen « L'Europe elargie — voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'est et du sud ». COM(2003). 104 final. Bruxelles, le 11.3.2003 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:FR:PDF>).

которые при выполнении определенных критериев могут стать полноправными членами ЕС»¹.

Предложения Литвы и Польши формулировали возможность распространения на «соседей-европейцев» *acquis* путем гармонизации правовых стандартов и норм. Для государств, открыто выражающих свои европейские внешнеполитические устремления, в первую очередь, для Украины, предполагалось сохранение перспективы членства в ЕС. «Европейскость» как основа для стремления в ЕС, на которой настаивали избранные соседи (Украина, Грузия и Молдавия), вызвала внутри ЕС концептуальный раскол: считать ли политику соседства средством влияния на процессы развития государств-партнеров (Франция, Германия) или инструментом их поступательного интегрирования в европейские институты (Польша, Румыния).

На этом этапе решающей оказалась роль новых членов ЕС. Страны Центральной и Восточной Европы, только что вступившие в ЕС, были убеждены, что их позиции внутри объединения будут зависеть от развития отношений со странами, оставшимися вне его. Немаловажным был вопрос экономической выгоды от сотрудничества с растущими рынками к востоку от границ ЕС.

Согласно заключению Совета ЕС на последнее обращение Комиссии и Высокого представителя о пересмотре ЕПС², «Совет признает европейские устремления и европейский выбор некоторых партнеров»³. Таким образом, на стадии реформирования Европейской политики соседства внешняя политика ЕС на восточном направлении не стала окончательно отказываться от парадигмы расширения, чтобы способствовать достижению заявленных целей стабилизации и развития ближайшего окружения.

Процесс реформирования Европейской политики соседства и поиска новых форм деятельности для достижения стабильности восточной периферии завершился в 2008 г. принятием польско-шведской инициативы Восточного партнерства. Вопреки широко распространенному и укоренившемуся в экспертной и политической среде мнению Восточное партнерство не является непосредственной реакцией

¹ Выступление польского министра иностранных дел Р. Сикорского 26 мая 2008 г. в Брюсселе (<http://www.inosmi.ru/world/20081218/246164.html>).

² European Commission, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A new response to a changing Neighbourhood, COM(2011) 303. Brussels, May 25, 2011 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0303:FIN:en:PDF>).

³ Council of the European Union, «Conclusions of the 3101st Council meeting on Foreign Affairs». Luxembourg, June 20, 2011. P. 16.

на «цветные революции» на постсоветском пространстве или на «Кавказскую войну» 2008 г. Не сбрасывая со счетов символизм этих событий, необходимо напомнить, что в основе восточного вектора политики ЕС лежат польское предложение пересмотра отношений с Украиной и Белоруссией конца 1990-х гг.; британское предложение политики соседства с Украиной; совместное письмо Высокого представителя Х. Соланы и члена Комиссии по внешним связям К. Паттена Совету с предложением инициативы «расширенной Европы» 2002 г. Таким образом, выделение в 2008 г. шести государств постсоветского пространства в программу Восточного партнерства является своего рода «возвратом к корням» политики ЕС на континентальном уровне.

Заявленное как новая инициатива, Восточное партнерство стало, по сути, надстройкой к ЕПС, оставаясь в рамках уже предложенной парадигмы взаимодействия с государствами-партнерами. Единственный компонент, привносящий определенную новизну, — это элементы многостороннего взаимодействия в рамках программы. В рамках программы были созданы четыре тематические платформы: 1) демократия, эффективное управление и стабильность; 2) экономическая интеграция; 3) энергетическая безопасность; 4) контакты между людьми. Кроме того, был запущен проект Межпарламентской ассамблеи стран-участниц (EURONEST) и создан ежегодный Форум гражданского общества для привлечения НПО в реализацию программы.

На концептуальном уровне очевидна способность Европейского Союза оказывать существенное влияние если не на развитие регионального сотрудничества, то на восприятие региональных моделей. Характерен в связи с этим тот факт, что, например, представители государств Южного Кавказа очень часто не склонны рассматривать себя как отдельный регион. Более того, вину за возникшую концептуальную неясность они возлагают на внешних акторов, подчеркивая, что их региональная общность представлялась таковой сначала из Москвы, а затем и из Брюсселя. То же можно сказать и о возникновении феномена «новой Восточной Европы»: группа стран, не являющихся классическим международно-политическим регионом, в силу нахождения между двумя мощными игроками воспринимаются таковым.

При разработке Восточного партнерства предполагалось воплотить этот концептуальный аспект на практике. Если ЕПС не позиционировалась как политика, направленная на развитие многосторонних форматов регионального сотрудничества (в отличие, например, от более поздней «Черноморской синергии»), то стремление наладить горизонтальные связи между странами региона в рамках развития проекта

Восточного партнерства приняло форму тематических программ, запущенных в конце 2009 — начале 2010 г.: «Интегрированное управление границами», «Региональные энергетические рынки и энергетическая эффективность», Фонд поддержки малых и средних предприятий, проект по борьбе с катастрофами, природоохранная программа. Определяющей характеристикой нового этапа политики ЕС на восточном направлении стало требование по гармонизации национального законодательства с нормами права Европейского Союза.

При этом Восточное партнерство включило целый ряд двусторонних инициатив, которые ранее уже были предложены Украине и Молдавии — как наиболее «европейским» соседям — еще до формирования самой программы. Наиболее важные из этих инициатив: 1) возможность подписания Соглашения об ассоциации, которое включает договор об углубленной и всеобъемлющей зоне свободной торговли; 2) предложение членства в Энергетическом сообществе, созданном в 2006 г. для государств западных Балкан с целью интеграции государств региона в создаваемый общеевропейский рынок газа и электроэнергии; 3) облегчение — вплоть до отмены — визового режима.

Предполагалось, что сочетание двустороннего и многостороннего форматов в рамках Восточного партнерства создаст оптимальные условия для демократизации государств — партнеров, которая рассматривается в ЕС как базовая предпосылка для стабилизации своей ближайшей периферии. Однако достаточно скоро стали заметны ограничения такого подхода, связанные как с противоречиями в самом ЕС, так и с развитием ситуации в государствах — членах Восточного партнерства.

Самый острый и неоднозначный аспект восточной политики Европейского Союза — это отсутствие в его инструментальном багаже эффективного механизма политических санкций как основы политической обусловленности экономического сотрудничества. Применение санкций в отношении постсоветских государств (в частности, Белоруссии) оценивается как фактор, снижающий вес Европейского Союза на интересующих его направлениях, так как ставит ЕС перед угрозой разрушения даже минимальных контактов. В этом отношении институциональные изменения, связанные со вступлением в силу Лиссабонского договора, вряд ли смогут кардинально повлиять на структуру внешнеполитического инструментария ЕС; позитивная обусловленность, предложение «большого за большее» имеют весьма ограниченный эффект в условиях отсутствия перспективы членства. Даже в таком урезанном виде политическая обусловленность принимает весьма причудливые формы на практике, как показала история с подписанием Соглашения об ассоциации с Украиной в декабре 2011 г. На фоне активной

критики в адрес политического режима Януковича в связи с судебным процессом над Ю. Тимошенко Европейский Союз не только не отказался от проведения очередного саммита с Украиной, но и объявил о завершении переговоров по подготовке Соглашения об ассоциации. Политическая обусловленность такого решения, по мнению многих экспертов, заключается в возможности отказа от ратификации документа в случае, если украинская политическая элита не осознает правомерности требований со стороны ЕС.

Оценки эффективности Восточного партнерства

Ограничения в подходе ЕС к своей внешней политике на восточном направлении нашли отражение в оценках как европейской стороны, так и в отношении в государств-партнеров к программе.

В Европейском Союзе прошедший с момента запуска программы период оценивается как не принесший позитивных сдвигов в процесс демократизации стран региона. Не только в государствах, которые так или иначе считаются авторитарными (Белоруссия, Азербайджан, Армения), но и в странах, ранее определяемых как демократические — Украине и Грузии, — развитие событий считается неудовлетворительным¹. В ЕС все больше укрепляется убеждение, что риторика евро-атлантической интеграции, декларируемое стремление принять либерально-демократические ценности используются новыми демократиями для укрепления своих позиций в отношениях с Россией, как инструмент в традиционном балансировании между двумя крупными игроками.

Эксперты отмечают, что незначительный прогресс в проведении демократических реформ связан не только с недостаточно эффективным механизмом позитивной политической обусловленности, но и с тем, что государства-партнеры воспринимают необходимость реформирования лишь в жесткой привязке к европейской помощи: если реформы осуществляются только под давлением или при поощрении ЕС, то их успех неочевиден в силу ограниченной способности Евросоюза оказывать и то, и другое в рамках предлагаемых программ².

Государства-партнеры действительно склонны полагаться на преимущественное влияние ЕС в процессе проведения внутренних демо-

¹ *Gromadzki G.* An Urgent Challenge for Today's Europe: The Eastern Partnership // *Internationale Politik*, 2011. No 3 (http://library.fes.de/pdf-files/ipg/2011-3/03_gromadzki.pdf).

² REP Conference Summary: The Eastern Partnership and the Future of EU Engagement. 16.03.2011 (<http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/160311summary.pdf>).

кратических преобразований. Рассмотренные через эту призму инструменты ЕПС, в частности Планы действий, оказываются объектами критики заинтересованных групп в государствах Восточного партнерства. По их мнению, ЕС не использует все имеющиеся у него политические и финансовые рычаги воздействия на руководство стран-партнеров, чтобы мотивировать их для проведения глубоких структурных реформ¹.

Одновременно неоднозначность продолжения выстраивания отношений с соседями для самого ЕС нашла свое отражение не только в отсутствии четко прописанных критериев для вступления/невступления государств-партнеров, но и в сохранении патерналистского отношения к задействованным странам. В Европейском Союзе не увидели явных изменений в самопозиционировании государств постсоветского пространства в системе континентальных отношений и продолжали рассматривать их как объекты приложения своего внешнеполитического инструментария.

Предлагаемые ЕПС Планы действий содержали многочисленные требования структурных внутренних реформ, не формулируя адекватного вознаграждения. Предварительные условия навязываются государствам, которые не являются кандидатами на вступление в ЕС (при этом даже кандидаты прошлых волн расширения не должны были выполнять эти условия до официального начала переговоров о вступлении). Такая политика ставит своей целью «клонирование» стран-членов, но без предоставления доступа к рынкам сельского хозяйства и услуг; без заметной помощи со стороны ЕС; без перспективы их участия в формировании европейской политики².

Этим объясняется, например, то недовольство, которое высказывала Украина результатами Европейской политики соседства и «Восточного партнерства». Основную угрозу развитию отношений между ЕС и Украиной украинские эксперты видят в растущей в Брюсселе «усталости от Киева». По их мнению, у Европейского Союза отсутствует системное видение перспектив двусторонних отношений и долгосрочных целей их развития; и именно ЕС должен определить для себя то место, которое Украина будет занимать в общеевропейской внешней политике³.

¹ Eastern Partnership for South Caucasus // Восточное партнерство для Южного Кавказа. Тбилиси 2011 (http://mikeladzefoundation.org/publications/eng/miqelazis_fondis_jurnali.pdf).

² Emerson M. East goes right, South goes left. CEPS Commentaries. 28 October 2011 (<http://www.ceps.eu/book/east-goes-right-south-goes-left>).

³ Regional Integration. Report by ICPS. Kyiv, 2011 (http://www.icps.com.ua/files/articles/66/47/Regional_integration_ENG.pdf).

Сходные оценки характерны и для требований экономических реформ в рамках переговоров по зоне свободной торговли. Если, несмотря на неоднозначную оценку украинскими экспертами¹, переговоры с Киевом были завершены и Соглашение парафировано в марте 2012 г., то обсуждение условий соответствующего соглашения с Грузией проходит напряженно. Комиссия выдвинула ряд условий, более жестких, чем для других государств-соседей. Согласно результатам европейского анализа этих переговоров, ЕС требует от Грузии принять длинный список неточно определенных внутриевропейских рыночных норм, которые выходят за рамки торговых отношений, не пытаясь объяснить экономическую целесообразность такого реформирования для грузинской стороны². Грузинские эксперты, поддерживая линию на евроинтеграцию, высказываются более умеренно, подчеркивая, что заключение Соглашения о ЗСТ будет способствовать росту экспорта и инвестиционной привлекательности национальной экономики, не отрицая однако важности вопроса о соотношении издержек и выгод создания зоны свободной торговли с ЕС без определенной перспективы членства.

Для государств-партнеров, которые не ставят приоритетной целью внешней политики интеграцию в евро-атлантические структуры, Восточное партнерство является одним из возможных направлений экономического сотрудничества с крупным игроком, способом преодоления географической изоляции (для Армении), возможностью получения дополнительных инвестиций и экспортных возможностей (для Азербайджана)³. При этом развитие экономической составляющей партнерства в минимальной степени увязывается элитами этих стран с его нормативным, преобразовательным аспектом.

Существующие проблемы подчеркивают, что восточный вектор внешней политики ЕС вписывается в долгосрочное видение модернизации со стороны Брюсселя. Восточное партнерство, как и остальные проекты ЕС, направлены на создание благоприятных условий для реформирования и модернизации, однако наталкиваются на желание

¹ «Free trade between Ukraine and the EU: An impact assessment» International Centre for Policy Studies. Kyiv, 2007 (http://www.icps.com.ua/files/articles/46/21/FTA_Impact_E.pdf).

² Emerson M., Messerlin P. et al. «An appraisal of the EU's trade policy towards its eastern neighbours: The case of Georgia», CEPS, March 2011 (<http://www.ceps.eu/book/appraisal-eu%E2%80%99s-trade-policy-towards-its-eastern-neighbours-case-georgia>).

³ Eastern Partnership for South Caucasus // Восточное партнерство для Южного Кавказа. Тбилиси 2011 (http://mikeladzefoundation.org/publications/eng/miqelazis_fondis_jurnali.pdf).

элит государств-партнеров получать немедленный результат. Перспектива доступа на европейские рынки является отдаленной и в условиях текущего кризиса зыбкой, а необходимость решать насущные внутренние экономические и социальные проблемы в государствах-соседах стоит остро¹. Это противоречие в подходах способствует потере привлекательности программы Восточного партнерства, политики ЕС вообще, а также расширению поля для маневрирования между двумя центрами интеграционного притяжения.

Отсутствие заметных результатов реализации программы Восточного партнерства, особенно в формате многостороннего сотрудничества, на фоне кризиса еврозоны и дестабилизации южного фланга европейского соседства позволило говорить о том, что восточная политика ЕС зашла в институциональный тупик. Однако более детальное рассмотрение ее составляющих на сегодняшний день свидетельствует, скорее, об очередной трансформации инструментального подхода, который пока не зафиксирован концептуально.

Чертой, отличающей Восточное партнерство от Союза для Средиземноморья, является активное участие Комиссии (с января 2010 г. Европейской внешнеполитической службы) как в разработке, так и в имплементации программы. Вовлеченность Комиссии позволяет поддерживать институциональную память программы и мягко реагировать на изменения среды. Именно руководящая роль Комиссии определила наличие у Восточного партнерства собственного бюджета в 600 млн евро (Союз для Средиземноморья лишен самостоятельной бюджетной строки).

Необходимо оговориться, что обозначенный до 2013 г. бюджет программы сделал скептическое отношение к ее перспективам общим местом в среде экспертов и политиков. Однако финансовая помощь в рамках Восточного партнерства не ограничивается этой суммой. Государства-партнеры получают доступ к Инвестиционному инструменту соседства (*Neighbourhood Investment Facility*) на развитие новых проектов; ЕС оказывает содействие в получении займов от Европейского инвестиционного банка, Всемирного банка и Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР). Отдельным финансовым инструментом стали Конференции доноров, собираемые Комиссией для поддержки национальных экономик государств-партнеров. Помимо известной Конференции для помощи Грузии после «пятнадцатидневной войны» 2008 г., подобное мероприятие было организовано в мар-

¹ Один из ярких примеров: российско-украинские Харьковские соглашения 2010 г. как сделка с немедленной экономической выгодой.

те 2010 г. для помощи Молдавии и собрало 2 млрд долл. от ЕС и международных финансовых институтов, США и Канады¹.

Роль Комиссии объясняет усиление технократического аспекта Восточного партнерства на современном этапе. Парадокс соглашения о зоне свободной торговли с Украиной, приведенный выше, отражает специфику работы бюрократической машины ЕС, которая, будучи запущенной, уже не может остановиться². Важным результатом усиления технической составляющей стала тенденция к изменению подхода ЕС к своей восточной политике. Реформы перестают рассматриваться как средство достижения результата, а становятся, скорее, целью в себе. Наиболее активным инструментом, способствующим продвижению европейских ценностей, все чаще рассматриваются либерализация (до отмены) визового режима и расширение зоны свободной торговли. Восточное партнерство практически заморозило свой многосторонний аспект, который является наиболее политизированным в условиях развития российских интеграционных проектов на постсоветском пространстве, сосредоточившись на обновлении двустороннего. На современном этапе отношения с партнерами формируются на основе «принципа регаты», зафиксированном по итогам саммита Восточного партнерства в сентябре 2011 г.

Такая техническая детализация взаимодействия с восточными партнерами, которую обеспечивает Комиссия, позволяет Европейскому Союзу снизить остроту противоречий вокруг политической составляющей Восточного партнерства, которые сосредоточены вокруг двух ключевых аспектов: место России в отношениях с восточноевропейскими соседями и степень вовлеченности ЕС в проблемные сюжеты в государствах-партнерах.

Несмотря на постепенный отход ЕС от так называемой стратегии «сначала Россия» (*«Russia first» strategy*) под влиянием развития политического инструментария и вовлеченности Европейского Союза в события на постсоветском пространстве, государства с развитыми политическими, экономическими и энергетическими связями с Москвой — такие, как Германия, Италия, Франция, — по-прежнему считают отношения с Россией приоритетными. В рамках этого видения подчеркивается, что Восточное партнерство не противоречит долгосрочным интересам России на пространстве «общего соседства» и не исключает

¹ *Grant Ch.* A new neighbourhood policy for the EU. Center for European Reform. March 2011 (http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/pb_grant_neighbourhood_11march11-170.pdf).

² Интервью с сотрудником ЕС. Москва, февраль 2012 г.

участия России в различных проектах и тематических платформах в рамках программы. Растущая диверсификация внешней политики стран-участниц программы, в том числе возврат Украины к традиционной многовекторности, позитивно воспринимается в ЕС, так как снижает не только остроту противоречий с Россией, но и давление вопроса о перспективе членства в ЕС, по которому в Союзе нет единого мнения.

В самой России также не выработана консолидированная позиция в отношении европейской политики соседства и Восточного партнерства. На момент разработки инициативы ЕПС России предлагалось принять в ней участие наряду с остальными государствами-соседями. Россия отказалась от участия, мотивировав свое отношение тем, что строит с Европейским Союзом отношения стратегического партнерства, в том числе в рамках четырех общих пространств, которое не вписывается в неопределенный охват политики соседства. Конкретизация ЕПС в форме Восточного партнерства вызвала у Москвы обеспокоенность. Момент запуска программы (после «Кавказской войны» 2008 г.) и трудности с определением параметров взаимоотношений на пространстве «общего соседства» между Россией и ЕС подталкивали Россию к восприятию новой европейской политики как противоречащей ее интересам в ближайшем окружении. Наибольшую нервность вызывал потенциал Восточного партнерства в сфере развития многостороннего взаимодействия и экономической конвергенции государств-партнеров с рынками ЕС, который препятствовал реализации российских интеграционных инициатив на постсоветском пространстве, в первую очередь, созданию Таможенного союза/Единого экономического пространства и попыткам привлечения к нему Украины.

С 2010 г. Россия начала принимать участие в тематических проектах Восточного партнерства, в частности по приграничному сотрудничеству, однако высказывала мнение о недостаточной прозрачности процесса принятия решений в рамках этих инициатив и о необходимости пересмотра формата российского участия для придания ей равноправного статуса¹. Одновременно в оценках эффективности реализации программы как в политических, так и в академических кругах стало преобладать скептическое отношение к перспективам развития Восточного партнерства в силу недостаточного уровня финансирования программы, уменьшается значение отношений с восточными соседями на фоне кризиса евро и событий «арабской весны», а также

¹ См., например: Брифинг официального представителя МИД России А.К. Лукашевича, 30.09.2011 (http://www.mid.ru/bdomp/Brp_4.nsf/arh/26B7E97C54DF8C31C325791B0034890F?OpenDocument).

вследствие успехов российских инициатив на постсоветском пространстве как в сфере многостороннего экономического сотрудничества, так и в области безопасности.

За рамками Восточного партнерства: вопросы безопасности

Выработка общего видения стратегического наполнения Восточного партнерства наталкивается на проблему степени вовлеченности Европейского Союза в сюжеты безопасности, в первую очередь, участия в урегулировании конфликтов на пространстве партнерства.

На сегодняшний день на уровне Союза доминирует мнение, что участие ЕС возможно только на уровне вовлечения и модернизации конфликтных регионов, так как у ЕС нет ни инструментов, ни консолидированной политической воли для более активных действий в процессах конфликтного урегулирования.

Будучи членом Комиссии ЕС по внешним связям, Бенита Ферреро-Вальднер отмечала, что «ЕПС не является механизмом конфликтного урегулирования», ее принципиальный «вклад в международную стабильность» заключается в продвижении демократии, регионального сотрудничества и социально-экономического развития, что может «способствовать более позитивному климату для конфликтного урегулирования»¹. Этот же «преобразовательный» подход характерен и для Восточного партнерства. Создать благоприятный климат для укрепления региональной безопасности планировалось путем развития компоненты многостороннего сотрудничества, заложенной в программу. Однако аспект многостороннего взаимодействия оспаривается государствами-партнерами, в первую очередь, в Закавказье. Его развитие ставится политическими элитами этих стран в зависимость от решения вопроса статуса непризнанных государств, одновременно подчеркивается, что демократизация невозможна до полного урегулирования существующих конфликтов. В первую очередь такая позиция характерна для Армении и Азербайджана².

¹ Ferrero-Waldner B. Political reform and sustainable development in the South Caucasus: the EU's approach // «Caspian Outlook 2008» Bled Strategic Forum. Bled, Slovenia, 28 August 2006. SPEECH/06/477 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/477&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>).

² REP Conference Summary: The Eastern Partnership and the Future of EU Engagement. 16.03.2011 (<http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/160311summary.pdf>).

Участие ЕС в урегулировании конфликтов на пространстве «общего соседства» с Россией, помимо оказания экономической помощи, сосредоточено в сфере компетенций Совета (назначение Постоянных представителей) и национальных политик государств-членов (например, деятельность Франции на Южном Кавказе¹) и характеризуется недостаточной координацией между этими уровнями.

Небезынтересно отметить, что во многом именно вопрос урегулирования замороженных конфликтов лежал в основе решения о включении государств Южного Кавказа в Европейскую политику соседства. В ходе обсуждения программных документов Европейской комиссии в 2003 г. особое место было отведено вопросу об исключении из новой инициативы Армении, Грузии и Азербайджана². Так, в докладе Европейского парламента содержались рекомендации Комиссии и Совету разработать особую политику в рамках «нового соседства» для государств Южного Кавказа, принимая во внимание важность такой инициативы для конфликтного урегулирования³.

Отличие от политической вовлеченности, экономическое участие ЕС в процессах постконфликтного восстановления было существенным. В период 1997 по 2008 г. ЕС оказался крупнейшим международным донором в восстановлении Абхазии и Южной Осетии. Комиссия поддерживала восстановление экономики и меры по восстановлению доверия в качестве важнейшего инструмента нормализации отношений между конфликтующим населением. Акцентирование экономического участия ЕС может быть объяснено и тем, что политическая вовлеченность была слишком затруднена. Принимая во внимание страх Тбилиси перед любым укреплением самопровозглашенных государств, с одной стороны, и отсутствие в ЕС консенсуса по вопросу о степени и характере участия в международных процессах в регионе, с другой, финансовые вливания с целью экономического восстановления территорий были тем минимальным общим знаменателем, к которому мог прийти Европейский Союз.

¹ Например, визит Н. Саркози в Баку и Ереван — сразу после саммита Восточного партнерства в Варшаве — в начале октября 2011 г. был призван продемонстрировать собственные интересы и цели Франции в этом конфликтном регионе.

² *Болгова И.В.* Политика Европейского союза в Закавказье и Центральной Азии. Истоки и становление. М., 2008. С. 376–390.

³ European Parliament, Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy, Report on «Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours», 05.11.2003. A5-0378/2003 Final (COM(2003) 104 — 2003/2018(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?jsessionId=B7A8487AD4D4C4C123C198C90EACA399.node1?objRefId=31192&language=EN>).

После 2008 г. участие ЕС в урегулировании конфликтов на Южном Кавказе оказалось не просто очевидным, но и во многом исключительным. В ситуации, когда в противостояние были вовлечены ключевые игроки региональной и глобальной сцены (Грузия, Россия, США), Европейский Союз оказался единственным, кто имел имидж непредвзятого посредника и по инициативе председательствовавшей в ЕС Франции сумел этот образ быстро и эффективно использовать. План урегулирования «Медведева—Саркози» стал основой международного взаимодействия в зоне конфликта. Принятый 12 августа 2008 г. документ включал в себя шесть принципов: 1) не прибегать к применению силы; 2) окончательно прекратить все военные действия; 3) обеспечить свободный доступ для гуманитарной помощи; 4) вернуть вооруженные силы Грузии в места их постоянной дислокации; 5) вывести вооруженные силы России на линию, предшествующую началу боевых действий; 6) начать международное обсуждение вопросов, касающихся будущего статуса Южной Осетии и Абхазии и путей обеспечения их прочной безопасности. В течение нескольких дней этот план был подписан главами непризнанных республик Южной Осетии и Абхазии, а также президентом Грузии.

В середине 2009 г. этот эффект был усилен, когда после завершения мандатов международных наблюдательных миссий в Грузии ОБСЕ и ООН единственным международным наблюдателем стала Миссия наблюдателей ЕС (*EU monitoring mission*). Миссия, которую возглавил немецкий дипломат, состоит почти из 300 человек, и, несмотря на значительные ограничения в деятельности (ей разрешено работать только на территории Грузии в ее «новых» границах), она играет важную роль в процессе интернационализации усилий по урегулированию конфликта.

Стремление к усилению «заметности» своего присутствия приводит Европейский Союз к принятию некоторых утрированных мер. Так, введение поста Специального представителя ЕС в Грузии¹ наряду с уже существующей должностью Специального представителя ЕС на Южном Кавказе кажется лишним шагом. Эта мера представляется еще менее обоснованной и отнюдь не способствующей достижению прозрачности и ясности дипломатического инструментария ЕС на Южном Кавказе, если обратить внимание на тот факт, что новый пост занял Пьер Морель, являющийся одновременно с Специальным представителем ЕС в Центральной Азии.

¹ European Council Joint Action of 25 September 2008 appointing the European Union Special Representative for the crisis in Georgia, 2008/760/CFSP (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:259:0016:0018:EN:PDF>).

Такая избыточность присутствия при отсутствии четкости в разделении полномочий между специальными представителями, чиновниками в Брюсселе, накладывающимися друг на друга региональными программами может трактоваться как игра политическими символами. И главной целью этой игры является желание дать более четкий, заметный сигнал об участии ЕС в делах своих восточных соседей¹ при отсутствии стремления к приложению качественно новых усилий.

В последнее время конце первого десятилетия XXI в. фокус внимания Европейского Союза стал смещаться в сторону армяно-азербайджанского конфликта вокруг Нагорного Карабаха. После изменения системы международных отношений в регионе в 2008 г. возможность эскалации в зоне нагорно-карабахского конфликта рассматривается в ЕС в качестве наиболее вероятной угрозы, противостоять которой Союз не имеет достаточных механизмов. Более того, активное включение в региональные процессы Турции и переход в этой связи конфликта в иное измерение — все это делает практически невозможным усиление здесь присутствия ЕС.

В данном контексте очевидно, что ни один из существующих у ЕС инструментов политики в регионе не имеет механизмов влияния на политические и общественные силы в непризнанных государствах, что оставляет Евросоюз в общем ряду международных посредников. Попытка преодолеть эту ситуацию отражена в концепции «вовлечения без признания», зафиксированной в рабочем документе Комитета по политике и безопасности ЕС в декабре 2009 г.² Документ оговаривает политические и правовые рамки взаимодействия ЕС с Абхазией и Южной Осетией, которое может развиваться вне проблемного поля вопросов о статусе. Таким образом, ЕС подчеркивает стратегический интерес к сотрудничеству с целью укрепления своих рычагов влияния. В Европейском Союзе понимают, что потеряют важный ресурс воздействия на ситуацию, если не предпримут действенных попыток установить прямые контакты с представителями Абхазии и Южной Осетии.

* * *

Восточное партнерство стало для ЕС очередным паллиативом, сглаживающим описанные выше противоречия и переводящим на техни-

¹ European Commission. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Eastern Partnership, 3 December 2008, COM(2008) 823 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:EN:PDF>).

² Political and Security Committee (PSC) «Non-paper on the parameters for EU's non-recognition and engagement policy for Abkhazia and South Ossetia». Brussels, December 2009.

ческий уровень Комиссии основные проблемы. Вместе с тем очевидно, что бюрократизация не способна полностью снять существующие вопросы, которые неизбежно снова появятся на политической повестке дня. Например, облегчение визового режима и расширение зоны свободной торговли рано или поздно потребуют достижения стратегического консенсуса в отношении границ с Россией, которая давно обладает безвизовым режимом с государствами «общего соседства» и в декабре 2011 г. подписала Соглашение о многосторонней ЗСТ в рамках СНГ.

Результатом эволюции восточной политики Европейского Союза за последние десять лет можно считать трансформацию самовосприятия ЕС как нормативного игрока на международной арене. ЕС по-прежнему видит основой своей внешней политики распространение европейских норм и принципов, сформулированных в *acquis*, однако постепенный отказ от логики расширения переводит вопрос о реформировании государств-партнеров из разряда средств, необходимых для вступления с Евросоюз, в парадигму самостоятельной внешнеполитической цели коммунитарной политики. Модернизационный потенциал сотрудничества ЕС с ближними и более отдаленными соседями становится фоном для менее консолидированных механизмов взаимодействия на национальном и межнациональном уровнях внешней активности Европейского Союза.

Путем развития и реформирования политики соседства ЕС пытается решать и свои внутренние задачи политической консолидации, в первую очередь посредством координации усилий в рамках ЕПС и ОВПБ. Однако существующие разнонаправленные интересы государств — членов ЕС по ключевым вопросам развития внешнеполитической активности на восточном направлении не позволяют предположить заметных сдвигов в этой сфере. Поэтому основная цель внешней политики ЕС — стабилизация географической периферии путем вовлечения ее в орбиту своего ценностного влияния — на данный момент сконцентрирована на уровне технических согласований и гармонизации процедур. Наступление качественно нового этапа в отношениях ЕС с восточными соседями следует ожидать по мере появления необходимости координации бюрократических результатов с вопросами стратегического позиционирования ЕС на пространстве «общего соседства» с Россией.

Глава 16. ЕС и Азия: экономика и политика

В первом десятилетии нового века важными партнерами Евросоюза стали страны и объединения Азии. И это вполне закономерно. Ведь такие государства, как Китай, Япония и Индия, уже сегодня во многом определяют картину мировой экономики, а завтра могут оказаться в центре глобальной политики. По уровню своих экономических отношений с Азией ЕС опередил Соединенные Штаты, что в значительной мере укрепило мировые позиции Европы. Для ЕС, который вместе с США сохранил мировое экономическое лидерство, уступив Америке в политической и военной мощи, отношения с Азией важны не только сами по себе, но и как козырь в далеко не всегда простых отношениях с Вашингтоном. Все шире становятся политические и гуманитарные контакты. Они отличаются стабильностью и предсказуемостью в силу отсутствия серьезных политических противоречий между ЕС и странами Азии.

Процессы глобализации мировой экономики стирают различия между Западом и Востоком. В Лондоне или Брюсселе растет число китайских, японских и прочих ресторанов азиатской кухни, а в Шанхае или Токио товары из Европы пользуются все большей популярностью. Многие европейские бренды производятся на заводах и фабриках Азии, а Тойота и Киа составляют значительную часть европейского автомобильного парка. Япония, оставаясь страной бережно сохраняемой восточной культуры, в силу своего промышленного развития и внешнеполитической ориентации относится, скорее, к Западу, чем к Востоку. Хотя и сегодня остается достаточно четкое (но уже весьма условное по своей сути) географическое и цивилизационное разделение между Западом и Востоком, но мы находимся в процессе возвращения к временам, когда Европа и Азия не испытывали друг перед другом чувства превосходства, между ними не существовало четких культурных границ и шел интенсивный процесс заимствований.

Если говорить о современных международных отношениях в контексте существования таких трех основных центров глобального влияния, как ЕС, США и Азия, то отношения между ними сегодня и на десятилетия вперед определяют и будут определять картину формирования современного мира. На эти две группы государств и США при-

ходится около 70% ВВП, мировой торговли и военных расходов. Если исключить из этих подсчетов США, то на долю ЕС и Азии приходится около 50% ВВП, четверть мировых военных расходов, около 60% мировой торговли¹.

Экономические отношения между ЕС и Азией

Сегодня отношения между ЕС и Азией в первую очередь определяются экономикой, что связано с одной стороны, ростом экономического потенциала Азии, а с другой, с тем, что Европа все еще не слишком вовлечена в политические проблемы Азиатского континента. Экономические отношения Европы с Азией имеют длительную историю. После краха колониальной системы экономические, а в определенной степени и политические, отношения между бывшими азиатскими колониями и европейской метрополией во многом определялись существующими между ними историческими связями. Сегодня экономические отношения между ЕС и Азией в основном определяются уровнем связей между ЕС со странами Азии и теми институциональными объединениями, которые там существуют.

В 2011 г. объем торговли между Азией и ЕС составил 1228,6 млрд евро¹, при этом даже, несмотря на глобальный экономический кризис, торговля по сравнению с предыдущим годом увеличилась на 129 млрд евро. В 2011 г. среди 20 крупнейших торговых партнеров ЕС на Китай пришлось 13,3% товарооборота, на Японию — 3,6%, на страны АСЕАН — 5%, на Южную Корею — 2,1%, на Индию — 2,5%, на Саудовскую Аравию — 1,7%, на Гонконг — 1,3%, на ОАЭ — 1,3%, на Тайвань — 1,2%, что в сумме составило 31%. Всего же на Азию в торговле ЕС в 2011 г. пришлось 38,2%. Для Азии в 2011 г. ЕС оставался крупнейшим экспортером (14,8% от объема экспорта) и занимал второе место по импорту после Китая (12,6% от объема азиатского импорта)².

Основной общей проблемой развития торговли с Азией остается растущее отрицательное сальдо ЕС. В 2011 г. отрицательное сальдо ЕС в торговле с миром составило 152,8 млрд евро и в его формирование Азия вносит весьма существенный вклад. В торговле с Азией общий дефицит составил 205,7 млрд евро. Основными его источниками оста-

¹ Все статистические данные, кроме специально оговоренных случаев, даны по данным Eurostat, DG Trade 21-Mar-12.

² Для сравнения в азиатском импорте в 2010 г. на США пришлось 8,2%, в экспорте — 13,3%.

ются Китай — 155,9 млрд евро, АСЕАН — 24,8 млрд евро, Япония — 18 млрд евро, Тайвань — 7,7 млрд евро. Однако при чисто статистических оценках проблемы дефицита не учитывается деятельность европейских производственных компаний на азиатском рынке. Такие компании как Фольксваген, Сименс, БАСФ, Филипс или Ситроен расширяют свою производственную базу в Азии и наращивают объем продаж на внутреннем рынке. Кроме того, товары, произведенные на этих предприятиях, продаются в Европе и статистически включаются в азиатский экспорт. Рост дефицита с Азией несколько смягчается как положительным сальдо ЕС в торговле услугами, так и профицитом прямых инвестиций. В 2010 г. кумулятивный экспорт услуг в Азию превысил импорт на 37,5 млрд евро. В 2010 г. прямые инвестиции ЕС в этот регион составили 30,4 млрд евро, а инвестиции стран Азии в Евросоюз достигли 29,7 млрд евро. Кумулятивно на конец 2010 г. инвестиции ЕС в Азии составили 341,6 млрд евро, азиатские накопленные инвестиции в ЕС превысили 650 млрд евро.

Важнейшим экономическим партнером Брюсселя в Азии является Китай, занимающий второе место после США среди торговых партнеров Евросоюза. В апреле 1978 г., после того как в Китае начались экономические реформы, ЕЭС и Китай подписали Соглашение о торговле и сотрудничестве (*Trade and Cooperation Agreement — ТСА*) и ЕС предоставил Китаю статус наиболее благоприятствуемой нации, а с 1980 г. Китай был включен в список стран, на которые распространяется система таможенных преференций, действующая в ЕС. В результате к 1989 г. двусторонняя торговля между Китаем и ЕС выросла до 13 млрд долл., что составило 15% внешнеторгового оборота КНР и 1% торговли ЕЭС. Около 40% этого оборота приходилось на Германию.

В 2011 г. объем торговли между Китаем и странами ЕС составил 428,3 млрд евро. С 2003 г. Китай прочно удерживает второе место среди торговых партнеров ЕС после США, а во внешнеторговом обороте КНР ЕС занимает первое место. В 2001 г. во внешней торговле ЕС, без учета его внутри региональной торговли, на Китай в экспорте пришлось 8,9%, в импорте 17,3%. Для сравнения в торговле ЕС на Японию в том же году пришлось соответственно 3,2% и 4,0%, на США 17% и 10,9%, на Россию 7,1% и 11,8%. Во внешней торговле Китая на ЕС в 2011 г. пришлось 20,1% в экспорте и 13,2% в импорте.

Экономический кризис конца первого десятилетия XXI в. не отразился на объемах торговли между ЕС и Китаем. В 2010 г. экспорт ЕС в Китай вырос на 38,6% по сравнению с предыдущим годом, а импорт увеличился на 31,3%, в 2011 г. экспорт увеличился еще на 20%, а импорт вырос на 3,4%. Рост торговли сопровождался изменением номенклату-

ры товаров китайского экспорта в ЕС, в пользу роста продукции машиностроения и товаров с высокой добавленной стоимости.

В 2011 г. импорт ЕС из Китая составил 292,1 млрд евро — 17,3% от общего объема импорта ЕС. Почти половина импорта из Китая пришлась на продукцию машиностроения — 137,1 млрд евро (46,9% от общего объема импорта ЕС из Китая). В мировом объеме импорта ЕС этой группы товаров доля Китая составила 39,1%. 37,4 млрд евро (12,8%) пришлось на текстильные товары (40,2% от мирового импорта ЕС), 25,8 млрд евро (8,8%) пришлось на различного рода готовые изделия — 69,7% от мирового импорта ЕС, 18,9 млрд евро (6,5%) пришлось на металлы — 18% от мирового импорта ЕС¹.

Экспорт ЕС в Китай в 2011 г. составил 136,2 млрд евро или 8,9% от объема экспорта Союза. В китайском импорте доля ЕС в 2011 г. составила 13,2%. По своей номенклатуре в экспорте ЕС в КНР 50,9 млрд евро (37,3%) пришлось на продукцию машиностроения, 30,7 млрд евро (22,5%) — на продукцию транспортного машиностроения, 11,8 млрд евро (8,7%) на продукцию металлургической промышленности, 11,4 млрд евро (8,4%) на продукцию химической промышленности. На эти четыре группы товаров приходится соответственно 12%, 13,7%, 10,8% и 5,1% от общего объема экспорта ЕС этих групп товаров.

После того, как в рамках начавшихся экономических реформ Китай в 1979 г. принял Закон о совместных предприятиях, страны ЕС начали вкладывать деньги в китайскую экономику. По мере развития экономических реформ росли и инвестиции в китайскую экономику, что, в первую очередь, определялось прозрачностью и стабильностью китайского налогового законодательства. В начале XXI в. Китай опередил США по объему привлекаемых инвестиций и вышел на первое место в мире по этому показателю. В последние годы Китай ежегодно осваивает свыше 50 млрд долл. прямых иностранных инвестиций.

Торговля между ЕС и Китаем — это отношения между двумя гигантскими рынками, что определяет глубокий взаимный интерес обеих сторон в углублении контактов на всех уровнях. Для регулирования возникающих экономических проблем ЕС и Китай в апреле 2008 г. был учрежден ежегодный Диалог высокого уровня по проблемам экономики и торговли. Первое заседание состоялось в Пекине.

¹ В 1980 г. доля продукции машиностроения, куда по китайской таможенной классификации входит промышленное оборудование транспортное машиностроение, компьютеры и электроника, в общем объеме экспорта КНР, составила 4,6%, в 1990 г. она выросла до 9%, а в 2003 г. достигла 39%. (Подсчитано по: Статистический ежегодник КНР. 2004. С. 655.)

Нельзя сказать, что экономические отношения между ЕС и Китаем свободны от противоречий. Одной из важных проблем наряду с проблемой дефицита торговли остается вопрос охраны интеллектуальных прав. Между партнерами подписано Соглашение о сотрудничестве в области таможенной политики. Оно включает в себя обмен сотрудниками таможен для установления контроля на местах. В 2007 г. почти 70% фальсифицированных товаров, задержанных на европейских границах, имели китайское происхождение.

Китай остается главным объектом проводимых ЕС антидемпинговых расследований, хотя антидемпинговые меры затрагивают всего лишь один процент китайского экспорта в ЕС. В 2008 г. ЕС использовал 50 антидемпинговых мероприятий против китайского импорта. В 2009 г. к ним прибавилось всего четыре новых расследования, что является свидетельством эффективности двусторонних переговоров.

Еще одной проблемой экономических отношений между Китаем и ЕС, как впрочем, между Китаем и остальным миром, является вопрос о ревальвации юаня. Во время своего визита в Брюссель в октябре 2010 г. премьер-министр КНР Ван Цзубао предупредил власти ЕС о том, что «не следует присоединяться к хору тех, кто требует ревальвировать юань. Это приведет к тому, что многие из наших экспортирующих компаний будут вынуждены прекратить свою работу, мигранты будут вынуждены вернуться в свои деревни, а если в Китае начнется экономический и социальный хаос, это будет катастрофой для всего мира». Эта, казалось бы, экономическая проблема превратилась в проблему политическую, поскольку противоречия в этом вопросе привели к сложностям в ходе переговоров на высшем уровне. Было решено не проводить пресс-конференцию после саммита. По словам одного из дипломатов ЕС, «мы поняли, что сообщить нам особенно нечего»¹.

Со своей стороны, Брюссель считает, что одним из препятствий для роста экспорта ЕС остается принятая в Китае система сертификации товаров, которая с точки зрения европейских чиновников является «сложной, дорогостоящей и длительной»².

Вторым по значению экономическим партнером ЕС в Азии является Япония. Во внешней торговле Японии доля Западной Европы долгие годы практически не менялась. В 1970 г. эта доля составляла в экспорте 14,8%, в импорте — 10,4% в 2010 г. соответственно 12,1% и

¹ EU–China summit ends in discord // EU Observer. 7 October 2010 (<http://euobserver.com/884/30983>).

² Clarke J. Trade Policy Review of China // The third Trade Policy Review of China, European Union opening statement by EU Head of Delegation. Geneva, WTO, 31 May 2010 (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/june/tradoc_146211.pdf).

9,9%. Напротив, доля Японии в торговле ЕС в 2000-е гг. снизилась почти в два раза и составила в 2010 г. в экспорте 4,3%, в импорте 3,2%, что, прежде всего, было связано с затянувшимся спадом японской экономики и ростом торговли между ЕС и Китаем.

Китай уже давно оттеснил Японию с позиций важнейшего экономического партнера ЕС в Азии. Во внешней торговле Японии доля Западной Европы долгие годы практически не менялась. В 1970 г. эта доля составляла в экспорте 14,8%, в импорте 10,4%. В 2011 г. эта доля составляла соответственно 12,1% и 9,9%. Доля Японии в торговле ЕС в 2000-е гг. снизилась почти в два раза и составила в 2011 г. в экспорте 3,2%, в импорте 4%, что, прежде всего, было связано с затянувшимся спадом японской экономики и с ростом торговли между ЕС и Китаем.

В 2011 г. во внешней торговле ЕС Япония занимала 7-е место после США, Китая, России, Швейцарии, Норвегии и Турции. В экспорте ЕС в Японию, который в 2011 г. составил 49 млрд евро, 12,3 млрд евро (25,2% от объема экспорта в Японию) приходится на продукцию химической промышленности, 8,7 млрд евро (14,5%) на продукцию машиностроения и электроаппаратуру, 7,1 млрд евро (14,5%) на транспортное машиностроение, 4,5 млрд евро (9,3%) пришлось на продажи оптики, кино и фото оборудования, точных измерительных приборов. Оставшаяся треть экспорта в Японию пришлась на текстильные товары, продукты питания, металлы, продукты животного происхождения и т.д.

Импорт ЕС из Японии в 2010 г. составил 67,4 млрд. евро, из которых 31,6 млрд евро (46,9% от объема импорта ЕС из Японии) пришлось на продукцию машиностроения и электроаппаратуру, 13,1 млрд евро (19,4%) продукция транспортного машиностроения, из которых три четверти закупок пришлось на автомобили, 6,3 млрд евро (9,4%) на продукцию химической промышленности, 5,9 млрд евро (8,8%) составили закупки оптики, кино и фото оборудования, точных измерительных приборов.

Япония является одним из крупнейших инвесторов в экономику стран ЕС. На конец 2010 г. кумулятивно японские инвестиции в ЕС составили 129,1 млрд евро, а инвестиции ЕС в экономику Японию 93,6 млрд евро. Проблемы поощрения взаимных инвестиций являются одним из основных вопросов обсуждаемых на встречах различного уровня между ЕС и Японией. В первую очередь это касается взаимной гармонизации существующих законов и регулирующих актов и устранению основных препятствий развитию взаимных инвестиций и в первую очередь существующих в Японии норм и правил касающихся деятельности иностранных компаний. В частности Токио взял на себя обязательства смягчить и ускорить иммиграционные процедуры для

европейских инвесторов и бизнесменов, облегчить доступ в японские порты для судов с грузами, рассмотреть вопросы, связанные с созданием и деятельностью в стране совместных компаний. Со своей стороны ЕС принимает меры для регулирования общих для союза правил, касающихся получения прибыли и возмещения потерь на всем экономическом пространстве ЕС, для упрощения таможенных процедур, для создания общей патентной системы и т.д.

В 2010 г. в первую десятку торговых партнеров ЕС вошла Южная Корея на которую пришлось 2,3% торговли Евросоюза. Экспорт ЕС в Южную Корею в 2011 г. составил 32,4 млрд евро, импорт — 36,1 млрд евро. ЕС экспортирует в Корею продукцию общего и электромашиностроения (35,8% от объема экспорта ЕС в Ю.Корею), продукцию химической промышленности (14,5%), продукцию транспортного машиностроения (13,7%). В импорте главное место занимает продукция общего и электромашиностроения (38,3%) и продукция транспортного машиностроения (25,8%). Во внешней торговле Южной Кореи ЕС занимает скромное третье место после Китая и Японии. В 2010 г. на ЕС пришлось 10,7% от объема внешней торговли Южной Кореи. Накопленные инвестиции ЕС в экономику Южной Кореи на конец 2010 г. составили 38 млрд евро, корейские инвестиции в Евросоюз 13,8 млрд евро.

1 июля 2011 г. вступило в силу Соглашение о свободной торговле между ЕС и Южной Кореей. Переговоры о его заключении продолжались пять лет. Соглашение явилось первой подобной договоренностью со странами Азии, с которыми ЕС ведет переговоры о снятии тарифных барьеров в торговле. Согласно Соглашению, по окончании переходного периода будут упразднены таможенные пошлины на все промышленные товары и почти на все сельскохозяйственные товары. Предусматриваются также снижение нетарифных барьеров, прежде всего, для продукции автомобильной, фармацевтической, медицинской и электронной промышленности, и возможности для взаимного доступа к рынкам услуг и инвестиций.

Глобализация мировой экономики все более стимулирует переход от двусторонних межгосударственных отношений к связям на уровне интеграционных объединений. Одним из наиболее ярких примеров таких отношений является сотрудничество между Европейским Союзом и Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН). Отношения между этими союзами, которые за годы своего существования превратились в наиболее жизнеспособные международные объединения, являются хорошим примером равноправных политических и экономических связей между странами, столь различными по своей истории, этнографии и географии.

Отношения основаны, во-первых, на помощи ЕС в экономическом развитии стран АСЕАН, реализованной в форме содействия формирования современной экономики, включая инвестиции, и, во-вторых, на торговле. С момента установления прямых связей между двумя блоками Брюссель оказывал широкую помощь АСЕАН в подготовке специалистов в самых различных сферах экономики, менеджмента, образования, медицины, безопасности. Совершенно очевидно, что это способствовало не только решению важнейших задач АСЕАН, но и укреплению позиций ЕС на региональном рынке. С 2000 г. все вопросы торговли и инвестиций между ЕС и АСЕАН решаются в рамках ежегодных встреч на уровне министров экономики и официальных встреч АСЕАН и ЕС.

Торговля между ЕС и АСЕАН с 1995 по 2011 г. выросла более чем в два с половиной раза, и в 2010 г. на Юго-Восточную Азию пришлось 5,0% товарооборота Евросоюза. В товарообороте АСЕАН на ЕС приходится свыше 10%. Очевидно, что для АСЕАН торговля с ЕС играет большую роль, чем торговля с АСЕАН для ЕС. Главным образом это связано со значительным разрывом в объемах их ВВП и торговли¹.

Если не считать внутрирегиональную торговлю, на которую в АСЕАН в 2010 г. пришлось 26,6%, то ЕС является третьим по значению торговым партнером АСЕАН после Китая и Японии. ЕС в 2011 г. занимал первое место в экспорте АСЕАН (11,4% от объема экспорта) и третье место по объему импорта (9,9%) после Китая (14,3%) и Японии (12,9%). Важнейшими торговыми партнерами ЕС в странах АСЕАН являются Сингапур, Малайзия, Таиланд и Индонезия, на которые пришлось в 2011 г. 85% торговли ЕС с группировкой.

Структурно экспорт и импорт ЕС в торговле с АСЕАН во многом совпадают. От доминирования в 1970-е гг. экспорта сельскохозяйственной продукции и сырья АСЕАН перешел к продаже готовых товаров, где значительную долю составляют изделия с высокой добавленной стоимостью. На продукцию нетранспортного машиностроения и химические товары приходится около половины товарооборота между ними. Крупнейшими торговыми партнерами АСЕАН в ЕС являются Германия, Великобритания, на третьем месте находятся Нидерланды, поскольку значительная часть товаров идет в Европу через порт Роттердама.

Большую роль в экономических отношениях между ЕС и АСЕАН играют прямые инвестиции. ЕС является крупнейшим инвестором в стра-

¹ В 2010 г. объем ВВП ЕС в пять раз превысил ВВП АСЕАН, а объем торговли ЕС был почти в два раза больше объемов торговли Ассоциации.

ны АСЕАН. В 2008 г. эти инвестиции составили 25 млрд евро, однако в 2009 г. они сократились до 5,8 млрд евро, что явилось результатом экономического кризиса. Накопленные инвестиции ЕС в АСЕАН в 2010 г. составили 192,7 млрд евро (для сравнения, инвестиции АСЕАН в ЕС в том же году кумулятивно составили 67,9 млрд евро). Основным получателем европейских инвестиций в АСЕАН остается Сингапур, на который приходится свыше половины европейских капиталовложений.

Если судить по заявлениям высшего руководства ЕС и Индии, то они являются важнейшими «стратегическими партнерами». С точки зрения формальной статистики ЕС является главным экономическим партнером Индии, ЕС занимает первое место по объемам торговли с Индией, ЕС по объему прямых иностранных инвестиций в экономику Индии занимает второе место после Республики Маврикий¹.

С 1980 г. по 2011 г. торговля между ЕС и Индией выросла более чем в 18 раз с 4,4 до 79,7 млрд евро. Для ЕС Индия находится в первой десятке торговых партнеров, заняв 8-е место по объему торговли (8-е место в импорте и экспорте ЕС). В 2011 г. импорт ЕС из Индии составил 39,3 млрд евро (2,3% от объема импорта ЕС), экспорт в Индию 40,4 млрд евро (2,6% от объема экспорта). Доля экспорта в ЕС в объеме индийского экспорта составляет 18,8%, доля импорта из ЕС соответственно 12,2%.

В экспорте ЕС в Индию в 2011 г. 33,3% (13,5 млрд евро) пришлось на продукцию машиностроения, 22,6% (9,1 млрд евро) на драгоценные и полудрагоценные камни и изделия из них, что составило 18,4% от общего объема экспорта этой категории товаров ЕС, 11,5% (4,6 млрд евро) на металлы, 8,3% (3,3 млрд евро) на продукцию химической промышленности.

В импорте ЕС из Индии в 2010 г. 18,7% (7,3 млрд евро) пришлось на текстиль, 13% (5,1 млрд евро) на минеральные продукты, 11,9% (4,7 млрд. евро) на машины и электрооборудование, 11,7% (4,6 млрд евро) на продукцию химической промышленности.

На конец 2010 г. кумулятивные прямые инвестиции ЕС в Индию составили 34,4 млрд евро, а инвестиции Индии в ЕС составили 7 млрд евро. Самым крупным инвестором в индийскую экономику за период с 2000 по 2009 г. из стран ЕС является Великобритания, на которую за эти же годы пришлось 5,4% от прямых инвестиций, на втором месте

¹ Крупнейшим инвестором в экономику Индии является Республика Маврикий, на которую приходится 44% всех капиталовложений. Маврикий, население которого на 70% состоит из выходцев из Индостана, является «свободной экономической зоной» и удобным местом для вывоза капитала с последующим его инвестированием.

Нидерланды (4,2%), за ними следуют Кипр (3,4%) и Германия (2,6%). Основные инвестиции идут в сферу обслуживания (22%), в производство компьютеров и программного обеспечения (9%), в телекоммуникации (9%), жилищное строительство (7%), строительство, включая дорожное строительство (7%)¹.

Хотя экономические отношения между ЕС и Индией на протяжении уже многих лет сохраняют динамику развития, по мнению многих экономистов, как в Европе, так и в Индии они все еще далеки от реализации своего потенциала. В Индии часто ревниво сравнивают объемы торговли ЕС с другими странами. В 2010 г. торговля ЕС с США была в шесть раз больше, чем торговля с Индией, а объем торговли ЕС с Норвегией почти в два раза превышал объем торговли ЕС с Индией.

Обе стороны полагают, что увеличение объемов экономических связей можно достичь путем заключения Соглашения о свободной торговле. Считается, что оно приведет к увеличению объемов торговли между ЕС и Индией до 160 млрд евро к 2015 г.² Переговоры между ЕС и Индией о заключении такого соглашения начались в 2007 г. Планировалось, что оно будет подписано в конце 2008 г. Однако соглашение так и не было заключено, хотя и в 2008 г., и в 2009 г. шли интенсивные переговоры. Индийская сторона настаивает на смягчении требований ЕС к безопасности импорта продуктов и принятию более либеральных законов, регулирующих статус работающих в Европе индусов. Со своей стороны, ЕС настаивает на либерализации индийской сферы услуг и иностранных инвестиций в Индии, требует отмены запрета на участие европейских компаний в тендерах по государственным закупкам. Расходятся позиции сторон и по вопросам сохранения интеллектуальной собственности. Индия отказывается принять те высокие требования в этой сфере, на которых настаивают европейцы.

Еще одним препятствием на пути подписания соглашения стало стремление ЕС включить в его текст пункт о соблюдении прав человека. Индия возражает против этого по двум причинам. Во-первых, Индия хотя и входит в Совет по правам человека ООН, не слишком спешит ратифицировать различного рода документы Совета, считая их вмешательством во внутренние дела страны. Во-вторых, в Индии полагают, что включение этого пункта в торговое соглашение противоречит принципу разделения политики и экономики и может быть

¹ Facts Sheet on Foreign Direct Investment (FDI) From August 1991 to October 2009.

² *Tewari N.* India-EU FTA will lead to new wave of investments, 19.11.2009 (http://bilateral.org/spip.php?article16346&.php3&id_article=16346&lang=en).

использовано ЕС для торгового протекционизма¹. Следует отметить и то, что экономический кризис заставил пересмотреть многие положения будущего соглашения, что до сих пор мешает сторонам прийти к окончательному решению этого вопроса.

Политические отношения

Политические отношения между ЕС и Азией по своей интенсивности в значительной степени уступают экономическим. Определяется, это, прежде всего, тем, что политические интересы ЕС в основном находятся в плоскости атлантических отношений и внутри европейских проблем, включающих отношения с Россией. Ни политические проблемы, ни вопросы безопасности в отношениях с Азией не являются приоритетными для ЕС. Связано это еще и с тем, что, несмотря на стремление ЕС иметь собственную внешнюю политику и политику в сфере безопасности, она все еще во многом остается на уровне национальной, которая так или иначе попадает в русло американских дипломатических приоритетов. Азиатская политика ЕС часто поддерживается на формально обязательном уровне, куда входят постоянные рубрики стандартных коммюнике о встречах на высшем уровне. Исключением из этой схемы стали вопросы борьбы с терроризмом и наркотрафиком, распространением оружия массового уничтожения, иммиграция. Основным источником этих проблем для Европы, как впрочем, и для мира в целом, остается регион Большого Среднего Востока (БСВ)², которому отведена отдельная глава.

С точки зрения угроз глобальной безопасности, ситуация на Корейском полуострове сохраняет свою остроту, хотя в силу географических причин прямых угроз безопасности Европы она не несет. ЕС не участвовал в Шестисторонних переговорах по урегулированию ядерной проблемы на Корейском полуострове, а его активность на этом направлении ограничивается участием в международных программах по урегулированию ситуации на полуострове. Основным здесь являлось участие ЕС в деятельности Организации содействия развитию энергетики Корейского полуострова (*Korean Peninsula Energy Development Organization* — KEDO), которая была создана в 1995 г. на основе Рамоч-

¹ Интересно отметить, что в Заключениях 10-го саммита ЕС–Индия в октябре 2009 г. нет даже упоминания о Соглашении о свободной торговле.

² В регион входят Иран, Афганистан, Саудовская Аравия, Ирак, Сирия, Иордания, Ливан, Израиль, Палестина, Йемен, Катар, Кувейт, ОАЭ, Бахрейн и Оман.

ного соглашения между США и КНДР как механизм предотвращения создания КНДР ядерного оружия и создания предпосылок сотрудничества Пхеньяна с США, Южной Кореей и Японией¹. В сентябре 1997 г. ЕС вошел в Исполнительный совет KEDO, считая, что с политической точки зрения это будет способствовать решению ядерной проблемы на полуострове, а с экономической — даст возможность участвовать в реформировании энергетического сектора КНДР. ЕС внесла в KEDO 115 млн евро, не считая тех соглашений, которые были заключены европейскими странами на двусторонней основе. Взнос ЕС составил лишь 2% от стоимости проекта, который на 90% финансировался Южной Кореей и Японией.

Интерес ЕС к стабилизации ситуации на севере Корейского полуострова определялся несколькими соображениями. В Брюсселе считали, что в случае объединения страна превратится в один из крупнейших экономических центров не только Северо-Восточной Азии, но и мира. В то же время КНДР рассматривается как страна, находящаяся на грани экономического и социального коллапса и поэтому нуждающаяся в экономической помощи. Играли роль и соображения глобальной безопасности — изоляция КНДР может привести к новой войне, последствия которой станут катастрофическими для мира. Для ЕС участие в урегулировании конфликтов на Корейском полуострове являлось проявлением стремления сформулировать общую внешнюю политику и усилить свою роль в мире. ЕС мог рассчитывать на миссию посредника между КНДР, с одной стороны, и США, Южной Кореей и Японией — с другой. Однако реально ни одна из сторон конфликта не проявляет особой заинтересованности в посреднической роли ЕС именно в силу отсутствия высокого уровня вовлеченности союза в региональную политику.

Первые прямые контакты между ЕС и КНДР начались спустя несколько месяцев после того, как в июне 2000 г. состоялась первая встреча лидеров Юга и Севера. В том же году был начат политический диалог, парламентская делегация ЕС посетила Пхеньян. Их итогом стало установление дипломатических отношений между ЕС и КНДР в мае 2001 г. На волне прогресса в отношениях между Севером и Югом после исторической встречи лидеров двух стран в июне 2000 г. восемь стран ЕС, включая Великобританию и Германию, установили дипло-

¹ США с помощью Японии и Южной Кореи обещали построить на севере полуострова два легководяных ядерных реактора мощностью по 1000 мегаватт каждый и поставлять ежегодно по 500 тыс. т мазута. В ответ КНДР дала обещание не выходить из Договора по нераспространению ядерного оружия, заморозить и демонтировать ядерные реакторы в Йонбене и Тайочене. В конечном итоге программа была заморожена.

матические отношения с Пхеньяном, а в дальнейшем их примеру последовало еще пять стран ЕС. В 2002 г. делегация КНДР во главе с министром внешней торговли посетила Брюссель, Рим, Стокгольм и Лондон, обсуждая вопросы развития экономических отношений. Как было сказано в статье «Сотрудничество между ЕС и КНДР», опубликованной накануне Саммита между Югом и Севером Кореи, «начало межкорейского диалога и интенсификация контактов между КНДР и рядом других стран создают условия, которые не должны быть упущены, если ЕС не хочет оказаться на обочине»¹.

Что касается отношений между ЕС и Южной Кореей, то дипломатические контакты между Брюсселем и Сеулом были установлены в июле 1963 г., однако еще долгое время никаких прорывов в отношениях между ними не наблюдалось. Ситуация начала меняться в конце 1960-х гг., когда южнокорейская экономика вступила в фазу ускоренного развития, и уже в 1968 г. Юг обогнал Север по темпам прироста промышленной продукции. В 1980-е гг. Южная Корея вошла в десятку стран-лидеров по ряду основных экономических и социальных параметров, оставив далеко позади КНДР. ЕС начал активную политику в отношении Южной Кореи. В 1989 г. в Сеуле была учреждена постоянная миссия ЕС, в 1996 г. между ЕС и Республикой Корея было подписано Соглашение о торговле и сотрудничестве.

В XXI в., когда Китай стал одним из решающих факторов мировой политики, роль отношений с ним для Европейского Союза возрастает. В 2003 г. Брюссель и Пекин объявили себя «стратегическими партнерами», однако это скорее партнерство в понимании общности задач, чем конкретное сотрудничество в сфере безопасности. Тем не менее, учитывая, что и ЕС, и Китай являются странами, находящимися на пути к глобальному лидерству, сотрудничество в сфере безопасности приобретает для них все большее значение. В октябре 2003 г. МИД Китая впервые опубликовал официальный документ, посвященный своим отношениям с ЕС. Хотя в документе и отмечалось, что «в силу различий в истории, культурном наследии, политических системах, уровнях экономического развития естественно, стороны имеют различные взгляды или даже несогласие по некоторым вопросам», в целом он был посвящен успехам сотрудничества Пекина и Брюсселя².

¹ *Martellini M., Vogelaar M.* EU Cooperation with the Democratic People's Republic of Korea (DPRK), LNCV // Korean Peninsula: Enhancing Stability and International Dialogue. Roma, 2003. P. 261.

² China's EU Policy Paper / Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, The Department of European Affairs, 23.10.2003 (<http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzig/xos/dzzywt/t27708.htm>).

Отношение КНР к проблемам безопасности в значительной степени отличается от европейского подхода. Китай все еще остается в рамках более традиционного взгляда на проблему: он озабочен внешними угрозами, охраной границ, сохранением целостности страны, стабильностью в регионе. ЕС, находясь в военной структуре НАТО, больше озабочен такими проблемами, как терроризм, распространение наркотиков и оружия массового уничтожения, трансграничная преступность.

Сотрудничество ЕС и Китая в области безопасности развивается в сфере координации двусторонних усилий в нераспространении оружия массового уничтожения в предотвращении региональных конфликтов в превентивной дипломатии. В Евросоюзе высоко оценивают роль Китая в урегулировании проблемы безопасности на Корейском полуострове, в свою очередь, КНР получает информацию от Брюсселя по проблемам урегулирования на Ближнем и Среднем Востоке¹.

Рост военной мощи КНР волнует ЕС намного меньше, чем США, но, тем не менее, европейцы внимательно наблюдают за процессами военного строительства в Китае. Европейский Союз в отличие от Соединенных Штатов Америки не имеет военного присутствия в Восточной Азии и хотя не всегда и не во всем поддерживает политику США в области безопасности, однако остается важнейшей составной частью Запада. Отчасти с этими озабоченностями связан отказ пересмотреть решение ЕС об эмбарго на продажу вооружений, которое было введено в 1989 г. в качестве реакции на события на площади Тяньаньмэнь².

Сегодня вопрос о соблюдении прав человека в Китае не снят с политической повестки отношений между Брюсселем и Пекином, и иногда на этой почве между ними происходят серьезные конфликты³, которые, однако, носят скорее демонстративный, чем реальный, характер. Поэтому, хотя решение о сохранении эмбарго формально мотивируется вопросом о соблюдении прав человека, диктуется оно

¹ Между Китаем и Европой поддерживаются связи на уровне военного руководства, но пока они носят в основном представительский характер. В 1995 г. между Францией и Китаем состоялся обмен визитами начальников штабов вооруженных сил, а в следующем году министр обороны Франции посетил Китай. В марте 2003 г. делегация НОАК посетила Париж и Брюссель, что заложило основы контактов между НАТО и КНР.

² До введения эмбарго на экспорт вооружений и военных технологий в Китай в 1989 г., ЕС, по западным оценкам сыграл критическую роль в создании китайских систем ПВО и ракет воздух—воздух.

³ Китай весьма болезненно реагировал на решение президента Франции Н. Саркози встретиться с Далай-ламой. Был отложен намеченный на декабрь 2008 г. Саммит ЕС—КНР, а Франция была названа одним из «главных врагов Китая».

прежде всего соображениями безопасности. И ЕС, и США не хотят достижения Китаем такого уровня модернизации вооруженных сил, которое могло бы стать угрозой Западу или дестабилизировать ситуацию в Тайваньском проливе. Как писал аналитик Института стратегических исследований ЕС Марцин Заборовский, «пока вопрос об эмбарго остается в фокусе трансатлантических дебатов по Китаю; но нет сомнений, в том, что этот вопрос слишком раздут, хотя в реальности по большинству вопросов, касающихся Восточной Азии, ЕС и США занимают очень близкие позиции»¹.

Провозгласив переход отношений на уровень «стратегического партнерства», ЕС предложил Китаю участие в европейском проекте запущенной в 2003 г. глобальной навигационной системе Галилео. Это подразумевало передачу Китаю передовых технологий. В октябре 2003 г. в рамках шестого саммита ЕС–Китай состоялось подписание соглашения об участии Китая в проекте. В соответствии с условиями соглашения Китай должен потратить 200 млн евро на проведение различного рода работ по проекту при общей стоимости проекта в 3,2–3,4 млрд евро². Таким образом, несмотря на сохранение эмбарго, на практике Франция, Италия и Великобритания поставляют компоненты вооружений в Китай³.

Если в американо-китайских отношениях элемент взаимного военного недоверия и ядерного сдерживания является их неотъемлемой частью, в отношениях между ЕС и КНР непосредственных или даже гипотетических военных угроз нет. В то же время проблема роста китайского военного потенциала и будущее военной политики КНР затрагивают ЕС как в контексте военного союза с США, так и с точки зрения будущего отношений между Россией и Китаем. Любая форма военной конфронтации между Вашингтоном и Пекином непосредственно затронет будущее отношений Европы и Китая. Очевидно, что в этой ситуации, даже если Европе удастся сохранить нейтралитет, отношения с Китаем будут сведены к минимуму. В меньшей степени это относится к маловероятному, хотя и возможному в отдаленной перспективе, обострению отношений между Россией и Китаем. В этом случае Европа, вероятно, будет делать свой

¹ *Zaborowski M.* EU-China security relations // EU Institute for Security Studies, 19.02.2008 (http://www.iss.europa.eu/uploads/media/EU-China_security_relations.pdf).

² GALILEO: Loyola de Palacio welcomes the green light for an EU-China agreement. IP/03/146. Brussels, 27 October 2003.

³ По оценкам Совета Европейского Союза, в 2003 г. такие поставки достигли 416 млн евро. См.: Council of the European Union, The Sixth Annual Report of the EU Code of Conduct on Arms Exports // Official Journal of the European Union. С 316/1. 21.12.2004.

выбор, исходя из своих конкретных интересов и в зависимости от развития ситуации.

В отдаленной перспективе политические и экономические отношения ЕС и Китая могут столкнуться в борьбе за природные ресурсы Африки и Латинской Америки, где Китай занят активным поиском минерального сырья. Примером такого конфликта может служить ситуация в Судане, когда Пекин, заинтересованный в суданской нефти, поддерживал президента Омара аль-Башира, осужденного Международным уголовным судом.

Сегодня отношения между ЕС и Японией могут служить образцом взаимной выгоды и отсутствия серьезных проблем. Как в свое время отметил член ЕК, ответственный за внешние связи ЕС, Крис Патен, «основной проблемой отношений между Японией и ЕС является их отсутствие»¹. Став после Второй мировой войны союзником США, Япония фактически передоверила стратегию своей внешней политики Вашингтону, и уже более полувека ее отношения с Европой до определенной степени являются отражением американской политики.

Политические отношения в основном сосредоточены вокруг вопросов глобальной безопасности. В 2006 г., выступая на семинаре в Токио, Председатель Еврокомиссии Ж.М. Баррозу отметил успешное сотрудничество ЕС и Японии в таких вопросах обеспечения мира, как ядерные программы Северной Кореи и Ирана. Он подчеркнул, что ЕС готов идти на углубление диалога с Японией по вопросам, связанным с безопасностью. «Ширится осознание того факта, что ни одна страна мира не может решать сегодняшние проблемы в одиночку. Такие партнеры, как ЕС и Япония, чей взгляд на мир совпадает, должны работать сообща, особенно тогда, когда брошен вызов нашим демократическим ценностям»², — подчеркнул в своем выступлении Баррозу. В качестве основных сфер двустороннего сотрудничества, кроме безопасности, он отметил энергетику и технологический прогресс.

И страны ЕС, и Япония поддерживают почти все известные международные инициативы в области контроля над вооружениями, включая запрет противопехотных мин и ограничение распространения баллистических ракет, проводят регулярные консультации по проблемам борьбы с терроризмом. В июне 2005 г. обе стороны подписали Совместную декларацию по ядерному разоружению и нераспространению, носив-

¹ Цит. по: *Berkofsky A.* The EU and Japan: A partnership in the making // EPC Issue Paper No 52. February 2007.

² Japan needs arms disposal extension // The Japan Times. 29.04.2006 (<http://www.cwwg.org/jt04.29.06.html>).

шую достаточно декларативный характер. Как известно, Япония ядерного оружия не имеет и находится под американским ядерным зонтиком, а Великобритания и Франция являются ядерными державами.

Сотрудничество ЕС и Японии в сфере международных отношений и безопасности главным образом концентрируется вокруг вопросов оказания гуманитарной и экономической помощи развивающимся странам, что на практике сводится к взаимным призывам к ее увеличению. И Токио, и Брюссель используют общность политики в гуманитарной сфере для укрепления своих позиций соответственно в Европе и Азии. В то же время сотрудничество в сфере безопасности стало своего рода неизбежным ритуалом ежегодных саммитов ЕС—Япония и других многочисленных двусторонних встреч, где наряду с проблемами экономики должны обсуждаться и вопросы глобальной стабильности¹.

До настоящего времени сотрудничество между Брюсселем и Токио в сфере безопасности было ограничено рядом факторов.

Во-первых, Япония все еще формально находится в рамках уникальных конституционных ограничений, в соответствии с которыми «страна навсегда отказывается от войны как средства разрешения конфликтов», запрещены участие в коллективных военных действиях и посылка вооруженных сил за национальные границы. В 1992 г., после того как Япония отказалась участвовать в войне против Ирака, ограничившись лишь внушительным финансовым вкладом в 13 млрд долл., под давлением США Токио приступил к пересмотру этих ограничений, и японские миротворцы начали принимать участие в операциях под эгидой ООН². После 11 сентября 2001 г. Япония стала более активно участвовать в миротворческих операциях и даже приступила к рассмотрению вопроса о возможном пересмотре конституции, что еще несколько лет назад было абсолютно невозможным.

Во-вторых, Япония намного в большей степени, чем ЕС, завязана на военное сотрудничество с США. В рамках подписанного в 1951 г.

¹ В советское время таким «дежурным блюдом» различного рода международных форумов был тезис о «коллективной безопасности в Азии», который прекрасно выглядел с пропагандистской точки зрения, однако никаких реальных действий не предусматривал.

² Принятое в 1992 г. решение об участии в миротворческих операциях ООН было оговорено рядом условий. Солдатам не разрешалось использовать оружие за исключением случаев необходимой самообороны, они не могли подчиняться командованию ООН, могли участвовать только в операциях, проводимых после установления соглашения о прекращении огня. В соответствии с этим законом численность военных контингентов, направляемых за границу, не должна превышать 2 тыс. человек, а решение о посылке войск должно быть санкционировано парламентом. Было оговорено, что любые операции, требующие непосредственного участия в боевых действиях, возможны только после принятия парламентом особого закона.

Американо-японского договора безопасности Япония практически полностью передоверила оборону страны дислоцированным на ее территории американским войскам. Эта ситуация сводит дискуссии между Токио и Брюсселем по вопросам безопасности в основном к ритуальным заверениям о совпадении подходов к проблемам обеспечения всеобщей безопасности и разоружения.

В-третьих, с точки зрения обеспечения собственной безопасности, ни ЕС для Японии, ни Япония для Европы никакой практической роли не играют и в обозримом будущем вряд ли будут играть. Безопасность Евросоюза обеспечивается в рамках НАТО и формирующейся Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО), а Япония сохраняет зависимость от США в обеспечении собственной безопасности. Сотрудничество в сфере безопасности вне рамок национальных границ с начала 1990-х гг. развивается, при этом точно так же сохраняет ограничения, налагаемые на Японию ее конституцией. Однако с точки зрения обеспечения глобальной безопасности и экономической стабильности, и Брюссель, и Токио являются важнейшими участниками мировых процессов. ЕС и Япония успешно и активно сотрудничают в обеспечении невоенной безопасности, включая экономику, климатические изменения, энергетическую безопасность и т.д.

В руководстве ЕС существует точка зрения, что кооперация с Японией в вопросах обеспечения безопасности, занимающей в целом достаточно умеренную позицию в вопросах использования силы при решении международных конфликтов, служит Евросоюзу дополнительным моральным аргументом в дистанцировании от излишней агрессивности Вашингтона и подчеркивает стремление Европы к принципу многополярности мира. Выступая в Японии, Председатель Еврокомиссии Ж.М. Баррозу отметил, что «существует уверенность, что ни одна страна не может решить сегодняшние проблемы в одиночку, а такие партнеры, как ЕС и Япония, имеющие общую точку зрения, должны действовать сообща, особенно в то время, когда в мире брошен вызов нашим общим демократическим ценностям»¹.

В свою очередь, в Японии считают, что невоенное сотрудничество с ЕС дополняет японо-американское сотрудничество в сфере безопасности. Очевидно, что для нее существуют серьезные противоречия в выборе между намерением солидаризироваться с приверженностью ЕС к использованию невоенных методов внешней политики и военной зависимостью от США, с их твердой приверженностью к исполь-

¹ Japan needs arms disposal extension // The Japan Times. 29.04.2006 (<http://www.cwwg.org/jt04.29.06.html>).

зованию силы. С этой точки зрения, общая линия Брюсселя на предпочтительность использования экономических и политических рычагов при решении конфликтных ситуаций служит дополнительным аргументом для оправдания Японией существующих конституционных ограничений на использование силы вне пределов своей территории и запретом на коллективные военные действия.

Если говорить о конкретных формах сотрудничества между ЕС и Японией в сфере безопасности, то пока они ограничены общими декларациями о взаимной приверженности демократическим ценностям и достаточно широким взаимодействием в сфере миротворчества. ЕС и Япония совместно участвуют в восьми международных проектах по обеспечению безопасности и миротворчеству: в Камбодже, Северной Корее, странах бывшей Югославии, Восточном Тиморе, Африке, Афганистане, Ираке и на Ближнем и Среднем Востоке. Сотрудничество между ЕС и Японией в сфере миротворчества началось в 1991 г., в процессе урегулирования ситуации в Камбодже. ЕС и Япония были среди самых активных его участников.

Формально отношения между ЕЭС и Индией были установлены в 1962 г., когда Брюссель и Дели обменялись посольствами. Однако прошла почти треть века, прежде чем в 2000 г. состоялся первый саммит ЕС–Индия, а отношения между ними в 2004 г. были признаны стратегическими. Причин для этого было несколько.

Во-первых, отношения между Индией и Западной Европой были ограничены традиционными связями с Великобританией. Во-вторых, до начала 1990-х гг. Индия в качестве лидера движения неприсоединения поддерживала политику СССР, а ее отношения с Западом были достаточно прохладными. В основе этого лежали еще достаточно свежие воспоминания о колониальном прошлом, признанное лидерство Индии среди стран третьего мира и ее роль непримиримого критика империализма и западного капитализма. В-третьих, в экономическом плане Индия была не слишком вовлечена в мировую экономику и торговлю, проводя политику создания промышленности, обеспечивающую сокращение импорта. С известной долей упрощения можно сказать, что до развала СССР Индия была ближе к Москве, чем к Западной Европе или к Соединенным Штатам.

С начала 1990-х гг. Индия вступила на путь экономических реформ, что вовлекло ее в процесс международной интеграции. Отношения с ЕС стали для страны одним из важнейших направлений дипломатии и развития экономических связей. Структурной перестройке индийской экономики в немалой степени способствовал и тот экономический кризис, который поразил страну в 1991 г. Индия стала

активно сотрудничать с МВФ, ВТО и Всемирным Банком, активизировала меры по оптимизации промышленной и финансовой политики. Рост экономики и изменения на политической карте мира привели к перестройке индийских внешнеполитических концепций. Роль Запада в политике страны стала возрастать, что вело к расширению связей с Европейским Союзом.

В 2005 г. ЕС и Индия приняли «План совместных действий». При этом интересно отметить, что в ряде сфер Индия рассматривается Евро-союзом не как простой получатель помощи, а как равноправный партнер. К таким сферам относятся борьба с терроризмом, проблемы изменения климата, участие в программах Галилео или ИТЕР.

В Дели тот факт, что ЕС предложил Индии проводить ежегодные саммиты, присоединив ее к элитному клубу стран, с руководством которых ЕС ежегодно встречался (США, Канада, Япония, Россия и Китай), не мог не вызвать законной гордости. Однако на первом этапе саммиты часто вели к появлению острых разногласий по проблемам внешней политики. На втором саммите в 2001 г. в Брюсселе руководители ЕС отсутствовали, поскольку находились с визитом в Пакистане (!), через год, на третьем саммите, председательствовавший в ЕС премьер-министр Дании А. Расмусен пытался убедить Индию «немедленно возобновить диалог с Пакистаном» и отвести войска от границы. Естественно, что Индия восприняла такую политику не иначе, как вмешательство во внутренние дела своей страны, а ЕС перестал затрагивать тем, которые могли вызвать негативную реакцию Дели.

Сегодня ЕС и Индия тщательно избегают упоминания проблемы Кашмира и отношений между Индией и Пакистаном в документах о переговорах на высшем уровне. Так, в Заключениях саммита 2009 г. в разделе о внешней политике речь шла о позитивном отношении сторон к деятельности СААРК, о ситуации в Афганистане, о положении с правами человека в Мьянме, о политической ситуации в Непале и Иране, о сотрудничестве в рамках АСЕМ. В разделе о борьбе с терроризмом стороны осудили террористический акт в Мумбаи в 2008 г. и признали необходимость совместных усилий в борьбе с терроризмом. Ни проблема Кашмира, ни вопросы присоединения Индии к Договору о нераспространении ядерного оружия там не упоминались¹.

Отношения друг с другом стороны определяют как «стратегические», однако вкладывают в это определение разный смысл. Для ЕС стратегический характер отношений носит достаточно формализо-

¹ India-EU Joint Statement, November 2009 // European Commission-External Relations. 06.11.2009 (http://eeas.europa.eu/india/sum11_09/joint_statement_en.pdf).

ванный характер, так как Индия — страна с огромным населением, с быстро растущей экономикой, стремящаяся войти в мировую элиту. Никаких конкретных обязательств «стратегичность» отношений в себе не несет. Для Индии же стратегическое партнерство с ЕС, прежде всего, дополняет усилия на этапе ее становления в качестве ведущей мировой державы и должно обеспечить ей продуктивный, систематический и многоуровневый стратегический диалог с конкретными решениями по широкому кругу вопросов. До настоящего времени обеспечить это в том масштабе, на который рассчитывает Индия, ЕС не в состоянии.

Во многом именно указанные соображения определяют все больший крен индийской политики в сторону США. Индийская дипломатия постоянно стоит перед определенным выбором между Брюсселем и Вашингтоном, несмотря на схожесть их позиций по основным проблемам международных отношений. При этом для сегодняшней Индии в силу достаточно конкретных причин Соединенные Штаты становятся более важным стратегическим союзником, чем ЕС. После 11 сентября 2001 г. отношения между Индией и США перешли от кризиса, вызванного индийскими ядерными испытаниями 1998 г., к постепенному улучшению, а затем и почти к союзническим отношениям. США и Индия в 2004 г. подписали соглашение «Шаги навстречу стратегическому партнерству», в июне 2005 г. было подписано Соглашение о военном сотрудничестве, а в ходе визита президента США в Индию стороны подписали соглашение о сотрудничестве в сфере ядерных технологий. Как известно, ЕС, продолжая настаивать на присоединение Индии к Договору о нераспространении ядерного оружия, подобного соглашения с Индией не имеет¹. Кроме всего прочего, для Индии готовность Вашингтона решать политические проблемы военными средствами более предпочтительна, чем склонность ЕС к поиску дипломатических путей выхода из конфликтных ситуаций.

Как с горькой иронией писал индийский политолог Р. Джайн, «в отличие от отношений с Соединенными Штатами, Европа рассматривается как “потрепанная пожилая леди”, которую знают более чем

¹ Отказ Индии присоединиться к Договору нераспространения ядерного оружия определяет сложности сотрудничества ЕС и Индии в вопросах ядерной энергетики. В коммюнике о переговорах премьер-министра Италии Р. Проди с его индийским коллегой в феврале 2007 г. этот вопрос был облечен в весьма обтекаемую форму. В документе говорилось, что стороны «согласились продолжать обсуждать необходимость утверждения обращенных в перспективу подходов к укреплению международного гражданского ядерного сотрудничества с Индией под соответствующим контролем МАГАТЭ».

четыре века, и здесь между Индией и Европой нет “ни волнения, ни страсти”. В ЕС часто жалуются, что Индии “нравится” Евросоюз, но “любит” она США, хотя это и “трудная любовь”. Проблема заключается в том, что Европа хочет, чтобы ее любили, и чувствует разочарование, когда понимает, что Индия не готова к взаимности. Вопрос даже не в том, США или ЕС, а в том, что в системе отношений кто-то из них будет более близким, чем другие»¹.

Это наблюдение справедливо, тем более что индусы нередко сталкиваются с европейским этническим высокомерием. Когда в 2006 г. контролируемый выходцем из Индии Лакшми Миталлом сталелитейный концерн Миталл-Стил начал процедуру покупки люксембургской сталелитейной компании Арселор (в полном соответствии с законами и процедурами ЕС, что было подтверждено Директоратом ЕК по конкуренции), противники сделки между этими двумя европейскими компаниями апеллировали прежде всего к индийскому происхождению хозяина Миталл-Стил. Как заявил премьер-министр Люксембурга Жан-Клод Юнкер, «речь идет о культурной несовместимости двух предприятий», хотя обе компании являются европейскими компаниями, а сам Миталл уже свыше 30 лет живет в Великобритании. Противники сделки основывались на аргументе, что установление контроля индийского концерна над европейскими заводами приведет к массовым увольнениям и ухудшению условий труда рабочих. Весь этот инцидент был справедливо воспринят в Индии как «европейский расизм», даже несмотря на благополучное завершение сделки.

Индийская внешняя политика все еще сохраняет остатки антиимпериалистической риторики, унаследованной от лидерства в движении неприсоединения. Однако уравнения реальной политики отодвигают эти лозунги все дальше и дальше в историю. В то же время Индия, несмотря на поступательность своих отношений с США, с пониманием относится к европейскому стремлению стать одним из мировых центров. Это совпадает с собственными амбициями Дели, хотя Индия до сих пор не всегда воспринимает ЕС как единое целое. Существуют особые, исторически сложившиеся отношения с Великобританией; особая позиция Парижа в отношении США помогала укреплению индо-французских отношений, что способствовало высокому уровню военно-технического сотрудничества между ними.

¹ *Jain R.K.* India, the European Union and Asian Regionalism /Paper prepared for presentation at the EUSA-AP conference on «Multilateralism and Regionalism in Europe and Asia-Pacific». Tokyo, 8-10 December 2005 (http://www.eusa-japan.org/download/eusa_ap/paper_RajendraJain.pdf).

Однако глобальная роль ЕС в мировой политике рассматривается в Дели скорее как потенциал, чем как реальность.

В 1990-х гг. Индия инициировала политику «лицом к Востоку». Это привело к тому, что в 2005 г. Восточная Азия обогнала ЕС по объему торговли с Индией, прежде всего за счет роста торговли Индии с Китаем (объем которой в 2008 г. составил 38,3 млрд евро). Индия с ревностью относится к тому, что на каждое евро, вложенное в экономику Индии, ЕС вкладывает 20 евро в экономику Китая. При этом в своих отношениях с Евросоюзом, а до определенной степени и с США демократическая Индия позиционирует себя, как своего рода противовес коммунистическому Китаю в Азии.

Современные политические отношения между ЕС и АСЕАН можно характеризовать, как бесконфликтные. Серьезных проблем у живущих в Европе выходцев из Юго-Восточной Азии нет, а по сравнению с иммигрантами из Африки, Латинской Америки, Китая и Южной Азии их число в Европе относительно невелико. Несмотря на сохранение ряда территориальных претензий друг к другу, страны АСЕАН смогли создать обстановку добрососедства и доверия внутри союза, что в немалой степени способствовало их экономическому развитию. Раздражающей проблемой как для АСЕАН, так и для отношений между ЕС и АСЕАН остается вопрос о соблюдении прав человека в Мьянме.

Тема прав человека была включена в Соглашения о сотрудничестве, которые ЕС подписал с Вьетнамом, Камбоджой и Лаосом. Аналогичное соглашение с Мьянмой подписано не было. Напротив, Брюссель обвинил руководство этой страны в несоблюдении прав человека (сославшись на такие примеры, как домашний арест лидера Национальной лиги за демократию Аунг Сан Су Чжи и признание результатов всеобщих выборов 1990 г.). После вступления Мьянмы в АСЕАН страны Юго-Восточной Азии проводят политику постепенного давления на военные власти страны. ЕС придерживается политики политического и экономического бойкота режима. Последним заявлением ЕС по проблеме нарушения прав человека в Мьянме была Резолюция от 13 августа 2009 г., принятая Советом Европы. В ней был обнародован перечень мер в отношении правительства Мьянмы, в том числе замораживание счетов предприятий, принадлежащих военному режиму, а также список лиц, которым запрещен въезд в ЕС¹.

¹ The Council adopts additional restrictive measures against Myanmar // Council of the European Union. 12660/09 (Presse 249). Brussels, 13.08.2009 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/cfsp/109684.pdf).

В 1975 г. были формализованы отношения между АСЕАН и ЕЭС: министр иностранных дел ФРГ Ганс-Дитрих Геншер предложил министру иностранных дел Таиланда проводить регулярные встречи представителей ЕЭС и АСЕАН на уровне министров. В сентябре 1978 г. в Брюсселе состоялась первая такая встреча, на которой было решено собираться раз в 18 месяцев. С 1985 г. регулярные консультации были дополнены встречами министров экономики.

В сентябре 1994 г. в Карлсруэ в Германии была создана Группа мудрецов, определявшая параметры сотрудничества в сфере политики, безопасности, экономики и культуры до 2000 г. Тогда же было принято решение о регулярных встречах высших должностных лиц, первая из которых состоялась в 1995 г. в Сингапуре. С 1994 г. действует Региональный форум АСЕАН, в котором участвуют партнеры АСЕАН по диалогу, включая ЕС. На Форуме, где встречаются не только руководители государств, но и участники неофициальной дипломатии — ученые, политики, ежегодно обсуждаются проблемы глобальной и региональной безопасности. В ноябре того же года Сингапур и Франция предложили провести саммит руководителей Европы и Азии, и в марте 1996 г. в Бангкоке состоялась первая встреча АСЕМ (Форум «Азия—Европа»). В 1998 г. был создан Фонд Азия—Европа (ASEF).

Сегодня в работе АСЕМ принимают участие 45 стран Европы и Азии. Встречи в рамках АСЕМ проводятся раз в два года. Главная тема — расширение экономических и культурных связей. При этом следует отметить, что создание новой платформы привело к организации сложной бюрократической системы, включающей в себя огромное количество комитетов, подкомитетов и рабочих групп. Если посмотреть на календарь АСЕМ, то каждый месяц проводится от пяти до десяти мероприятий¹.

Одним из направлений сотрудничества между ЕС и АСЕАН является совместная борьба с терроризмом. Террористические атаки на Бали и Филиппинах осенью 2002 г. еще раз подчеркнули глобальный

¹ За эти годы институциональные основы сотрудничества между двумя блоками разрослись до огромных масштабов, что, вероятно, было связано не только и не столько с растущими объемами сотрудничества, но и естественным стремлением чиновников чаще посещать как Европу, так и теплые страны Юго-Восточной Азии. Европа несколько охладела к подобной активности. Если на встречу АСЕМ в Пекине в октябре 2008 г. приехали 27 руководителей стран ЕС, 16 лидеров азиатских стран, президент Европейской Комиссии и генеральный секретарь АСЕАН, то на встречу министров иностранных дел АСЕМ в Ханое в мае 2009 г. приехали министры большинства азиатских стран и лишь министры иностранных дел председательствовавшей в ЕС Чехии и следующего председателя — Швеции. Другие страны ЕС были представлены лишь чиновниками более низкого уровня.

характер этой угрозы. На 14-й встрече министров иностранных дел АСЕАН и ЕС в 2003 г. была принята совместная декларация о сотрудничестве в борьбе с терроризмом. В соответствии с принятыми решениями ЕС оказывает помощь Филиппинам в создании антитеррористических сил быстрого реагирования, в сфере усиления пограничного контроля и в борьбе с отмыванием денег. В Индонезии ЕС реализует программу по укреплению юридической системы и созданию системы предотвращения террористических актов, принимает участие в создании Антитеррористического центра в Малайзии. ЕС оказывает значительную помощь АСЕАН в решении проблем безопасности, и в частности в вопросах укрепления режима пограничного контроля.

С 2002 г. был учрежден совместный Подкомитет по борьбе с наркотиками. Были приняты решения о мерах по сокращению распространения наркотиков, лечению наркоманов и распространению прекурсоров. Большую роль в развитии отношений между союзами сыграли программы помощи АСЕАН, которые ЕС реализовывал с момента установления отношений между ними. Начиная с 2007 г., помощь странам Азии ЕС осуществляет через Индикативную программу помощи. На период с 2011 по 2013 г. было выделено 375 млн евро¹. Больше половины этой помощи предназначается для стран АСЕАН. Финансовое содействие региону Юго-Восточной Азии на этот период концентрируется, прежде всего, на укреплении связей между АСЕАН и ЕС, стандартизации статистики, помощи в сфере безопасности, включая безопасность границ. Значительную поддержку ЕС оказывает странам АСЕАН в сфере здравоохранения и образования. Действуют программы, осуществляемые в рамках ASEF, программа по созданию Единой информационной сети (TEIN), программы сотрудничества в рамках АСЕМ. Кроме того, ЕС осуществляет программу помощи странам Индокитая. Сотрудничество между ЕС и АСЕАН постепенно переходит к общему финансированию проектов. Стороны приступили к реализации пяти проектов стоимостью в 55,5 млн евро в таких сферах как охрана окружающей среды, энергетика, охрана интеллектуальной собственности и образование.

* * *

Политические, а тем более экономические границы между ЕС и Азией постепенно стираются. ЕС до определенной степени обесп-

¹ Multi-annual indicative program for Asia 2007-2010 // European Commission. 13.08.2007 (http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/regional-cooperation/documents/mip_0710_en.pdf).

коен дефицитом внешней торговли с Азией, пытается противостоять демпингу азиатских товаров, иногда выражает недовольство их качеством. Со своей стороны, Азия выступает за снятие все еще существующих разного рода нетарифных торговых барьеров и ограничений, иногда жалуется на проявления расовой нетерпимости. Однако огромные объемы торговли между ЕС и Азией свидетельствуют о том, что все эти проблемы решаемы в контексте взаимной заинтересованности в развитии отношений. ЕС и страны Азии не находятся на уровне союзнических отношений, но их системы принятия решений, их политический менталитет и отношение к общечеловеческим ценностям все больше сближаются. ЕС не приемлет коммунистической идеологии Китая или Вьетнама, но в Брюсселе хорошо понимают, что и Пекин, и Ханой всегда соблюдают существующие мировые правила торговли, а рост экономики этих стран неизбежно ведет к демократизации их политической системы.

Что касается политических интересов ЕС, то Азия в иерархии европейских интересов занимает далеко не первое место. Политические отношения существуют, но в основном на глобальном уровне. Проблемы нераспространения оружия массового уничтожения, терроризма, наркотрафика, международной преступности выходят за рамки межрегиональных отношений.

До настоящего времени в отношениях между ЕС и Азией доминируют экономические соображения. Азия, чьи темпы развития в целом давно и прочно опережают европейские, является важнейшим торговым партнером Старого Света. Сегодня азиатская политика ЕС, прежде всего, служит обеспечению ее экономики. Проблемы стран Азии для Евросоюза до сих пор не являются первоочередными. Даже позиция в отношении вопросов Ближневосточного урегулирования (что исторически и географически достаточно близко к ЕС) не является столь же активной, как позиция, например, США или России. Связано это, прежде всего, с отсутствием самостоятельной внешней политики ЕС. В то же время между ЕС и Азией существует прочная и разветвленная система диалога, которая позволяет решать возникающие проблемы как политики, так и экономики. В целом отношения между ЕС и Азией являют собой пример того, как страны, далекие друг от друга географически, с различной историей, идеологией и менталитетом, находящиеся на разной ступени экономического развития, смогли построить отношения, основанные на взаимном интересе и выгоде, уважении друг к другу, открытости, равенстве и толерантности.

Глава 17. Центральная Азия в политике ЕС

Интерес Европейского Союза к региону Центральной Азии начал активно расти после событий 11 сентября 2001 г. Определялось этот интерес рядом причин. Вовлечение Европы в войну в Афганистане и использование территории Центральной Азии силами НАТО создало здесь своего рода плацдарм для укрепления региональных позиций Запада. Угрозы миру, возникающие в этом регионе, стали ближе европейцам. Прежде всего следует отметить проблему растущего экспорта наркотиков из Афганистана, значительная часть которых попадала на улицы европейских городов транзитом через Центральную Азию. Интерес к Центральной Азии был связан также с растущим стремлением участвовать в разработке энергетических ресурсов. Внимание к региону еще больше возросло после формирования таких центров исламского фундаментализма, как Исламское движение Узбекистана или Свободный Туркестан, ставших частью террористической угрозой миру. Рост интереса к Центральной Азии подогревался и хаотичным и непоследовательным курсом России в регионе в 1990-е гг. Долгое время и Китай не был сколь-либо заметен в укреплении своих позиций в регионе. В результате создавшийся политический вакуум не мог не активизировать политику Запада и ЕС.

Что касается позиции самих стран Центральной Азии, то их сотрудничество с НАТО определяется возможностью получения финансовой и материальной помощи и стремлением создать определенный противовес зависимости от России в военных вопросах. В то же время в отличие от стран Закавказья вопрос о вступлении стран Центральной Азии в ЕС или в НАТО (несмотря на их членство в Совете евро-атлантического партнерства и участие в программе НАТО Партнерство ради мира) снят с повестки дня. После расширения ЕС в 2004 г. страны Центральной Азии не были включены в программу Европейской политики соседства (ЕПС), что лишило их даже теоретической возможности вступления в ЕС и НАТО.

Хотя европейцы (равно, как и американцы) часто заявляют о своих «стратегических интересах» в Центральной Азии, на самом деле их возможности в этом регионе достаточно ограничены как их собственными интересами, так и возможностями проводить там активную

политику. К тому же само понятие «стратегические интересы» в значительной степени девальвировалось и уже давно не подразумевает ни коалиционную политику, ни военный союз, ни военно-политических обязательств уровня «доктрины Монро» или «доктрины Брежнев». Ограниченность интересов и возможностей ЕС в Центральной Азии связана с рядом причин и, прежде всего, с географической отдаленностью этих стран от Западной Европы.

Политика Узбекистана качнулась в сторону России, когда Ташкент потребовал вывода базы США К-2. Спустя некоторое время Ташкент вновь начал сближение с Западом и в декабре 2008 г. приостановил свое членство в ЕврАзЭС, а затем ограничил свое участие в ОДКБ. Киргизия после прихода к власти К. Бакиева в марте 2005 г. демонстрировала свою преданность России в обмен на попытки убрать из страны американскую военную базу. Аналогичным образом и руководство Таджикистана пытался использовать свое участие в региональных организациях для давления на Россию. К сожалению, уровень отношений между Россией и странами Центральной Азии часто оказывался зависимым не столько от ее политики, сколько от событий в регионе.

Казахстан всегда был уравновешенно активен как в отношениях с Россией, так и с Западом. Туркмения же напротив демонстративно отказывалась сотрудничать как с СНГ, так и с Западом, фактически сохраняя членство только в Организации исламского экономического сотрудничества, куда входят кроме нее Иран, Пакистан, Турция и Афганистан.

При этом можно согласиться с оценкой ситуации, данной немецкой газетой «Die Zeit», отметившей, что «в Центральной Азии пока не стоит вопрос о кардинальном решении в пользу Востока или Запада. Гражданское общество и демократические движения там еще очень слабо развиты. Но бояться Россия должна хаоса и неконтролируемого распада государств»¹. К этому только стоит добавить, что бояться этого должна не только Россия, но ЕС и Запад в целом, поскольку дестабилизация региона неизбежно окажет влияние на ситуацию в Афганистане и Пакистане.

На самом деле, если беспристрастно проанализировать интересы России, Запада и Китая в Центральной Азии, то окажется, что во многом они совпадают. Все они заинтересованы в стабильности региона. Для России его дестабилизация породила бы колоссальные по своему

¹ Ближнее зарубежье трещит по швам // Die Zeit. 25 Mai 2005 (<http://www.inosmi.ru/in-russia/20050525/219876.html>).

масштабу гуманитарные проблемы, поставила бы под угрозу безопасность проживающих там российских граждан, создала бы очаг напряженности на наших границах. И для Запада, и для России, и для Китая дестабилизация региона привела бы к росту исламистского экстремизма и терроризма, краху усилий по борьбе с Аль-Каидой в Афганистане, дальнейшему росту производства и трафика наркотиков, потоку беженцев в сопредельные страны, что в первую очередь беспокоит Китай и Россию.

Россия, ЕС, Китай, хотя и в разной степени, обеспокоены деятельностью исламистских организаций в регионе. Все они проявляют интерес к участию в разработке нефтяных и газовых запасов Каспия, хотя здесь возможно как сотрудничество участников этого политического уравнения, так и конкуренция между ними.

Различия в подходе к региону отражают отношения между акторами на глобальном уровне. Россия и Китай с готовностью использовали обострение отношений, например, между США и Узбекистаном после андижанских событий для того, чтобы убрать американскую базу К-2, на развертывание которой Президент России в 2001 г. дал свое согласие. Любые европейские или американские попытки оказать на страны Центральной Азии давление в вопросах соблюдения прав человека и создания гражданского общества воспринимается в Москве и Пекине сквозь призму собственных отношений с Западом в этой сфере, в основе которых лежит разное понимание этих принципов.

Что касается экономической конкуренции в регионе, то пока говорить о ней не приходится в силу незначительности иностранного присутствия в Центральной Азии. Многочисленные дискуссии о том, в каком направлении в будущем пойдет казахская нефть и туркменский газ, пока еще не обрели своей актуальности.

Интересы России и ЕС в Центральной Азии расходятся в вопросе о политическом будущем региона. Если в выборе между тоталитаризмом и демократией, где первый означает застойную стабильность, а вторая может открыть путь исламистам и наркобаронам, Россия выступает против «цветных революций», то Запад — за демократизацию режимов, правящих в регионе. Различия в подходе основаны на том, что в России хорошо представляют себе ограниченность перспектив демократизации стран региона, а Запад исходит из далеких от конкретной практики рассуждений о преимуществах демократии для развития государства. В конечном итоге Россия не возражает против превращения государств Центральной Азии в демократические страны, но с двумя важными оговорками. Во-первых, путь к демократии не

должен пролегать через хаос и дестабилизацию, во-вторых, демократический режим не должен стать антироссийским.

Интерес ЕС к региону Центральной Азии до 11 сентября 2001 г. определялся заманчивыми прогнозами несметных нефтяных богатств в районе Каспия. Запад стремится активно заполнить тот политический и экономический вакуум, который образовался там после распада СССР и в условиях отсутствия внятной политики Москвы. Наконец, существует традиционная для Запада озабоченность ситуацией с демократией и правами человека.

Ситуация начала меняться после того, как Аль-Каида развязала войну с США. Военная операция в Афганистане под эгидой НАТО и ООН превратила Центральную Азию в тыловую театр ведения войны и к размещению военных объектов коалиции (на территории Узбекистана, Киргизии и Таджикистана). Борьба с талибами в Афганистане привела к росту производства наркотиков и формированию транзитных путей их доставки через Центральную Азию в Западную Европу. Создание широкого фронта борьбы с терроризмом заставило обратить более пристальное внимание на действия исламистских организаций. Значительную роль в формировании интереса ЕС к Центральной Азии сыграла и активизация деятельности Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), в рамках которой Россия и Китай начали устанавливать интеграционные связи с регионом. При этом деятельность ШОС рассматривается Западом, в первую очередь, как стремление России и Китая создать в регионе своего рода противовес влиянию США и ЕС.

В течение десяти лет после развала СССР государственное строительство в Центральной Азии фактически происходило без особого влияния и реального вмешательства как со стороны России, так ЕС. Единственным исключением можно назвать Таджикистан, где в силу дислокации там российских войск Москва имела ограниченное влияние на развитие событий. С наступлением XXI в. ситуация начала, хотя и медленно, меняться. Россия стала стремиться восстановить свое влияние в регионе, утерянное в первые десять лет после развала СССР, используя такие инструменты, как ЕврАзЭС, ОДКБ и ШОС, а также и разочарование некоторых стран региона в сотрудничестве с Западом.

Со своей стороны, ЕС проводит активную политику в регионе. С 2007 г. ЕС и страны Центральной Азии дважды в год встречаются на уровне министров иностранных дел, а в сентябре 2008 г. впервые состоялся Форум ЕС—Центральная Азия по вопросам безопасности, на котором были обсуждены такие темы как угроза терроризма, борь-

ба с наркотиками, ситуация в Афганистане¹. В ноябре 2008 г. ЕС принял решение расширить мандат Европейского инвестиционного банка на страны Центральной Азии. Однако ЕС сохраняет интерес к развитию своей политики в регионе, что продиктовано как соображениями безопасности — проблемы терроризма, наркотиков, Афганистана, нелегальной иммиграция, так и стремлением закрепить свое присутствие в регионе, где пересекаются интересы России, Китая и США.

Экономические отношения

Институциональной основой для экономических отношений между ЕС и Центральной Азией стало подписанное в 1989 г. Соглашение о торговле и сотрудничестве между СССР и странами ЕЭС. После распада СССР соглашения об экономическом сотрудничестве со странами Центральной Азии заключались на двусторонней основе.

Планы развития экономических отношений пока в основном относятся к будущему. На сегодняшний день регион Центральной Азии еще не играет сколь-либо заметной роли в мирохозяйственных связях. Для ЕС и Китая торговля со странами региона составляет менее одного процента от общего объема торговли, для России — 3,3%, для США — чуть больше 0,05%. Напротив, для стран Центральной Азии Евросоюз является одним из крупнейших партнеров: в частности, для Казахстана — главным торговым партнером, для Туркмении — третьим по значению после Турции и Китая, для Узбекистана — третьим после России и Китая, для Таджикистана — пятым после Китая, России, Турции и Казахстана, для Киргизии — также пятым по значению после Китая, России, Казахстана и Узбекистана.

Торговый оборот между ЕС и странами Центральной Азии вырос с 8 млрд евро в 2002 г. до 21,1 млрд евро в 2011 г. 85,3% его в 2011 г. пришлось на Казахстан. В импорте из региона в ЕС сколь-либо заметное место занимает лишь казахстанская нефть — около 3% мирового импорта нефти ЕС. В экспорте ЕС значительное место занимают дорогостоящие автомобили и другие товары класса люкс.

¹ Интересно отметить, что в качестве наблюдателя во встрече участвовал представитель Кабула. Второй подобного рода Форум состоялся в Брюсселе в сентябре 2009 г.

Таблица 17.1

**Торговля стран Центральной Азии с ЕС, Россией и Китаем в 2011 г.
(млрд. евро, %)**

	Казахстан		Узбекистан		Киргизия		Таджикистан		Туркмения	
Экспорт	36,0		4,3		0,8		0,9		2,5	
Импорт	22,6		6,4		5,4		2,0		4,2	
	58,6		10,7		6,2		2,9		6,7	
	Объем	Доля %	Объем	Доля %	Объем	Доля %	Объем	Доля %	Объем	Доля %
Экспорт в ЕС	13,6	37,8	0,4	8,2	0,01	1,7	0,03	3,7	0,3	13,1
Импорт из ЕС	5,4	23,8	1,3	20,5	0,2	4,1	0,2	9,8	0,8	17,9
Экспорт в РФ	1,8	4,9	1,1	24,1	0,3	32,1	0,08	8,5	0,1	4,0
Импорт из РФ	4,2	18,7	1,4	21,4	0,8	15,0	0,7	32,2	0,6	14,2
Экспорт в КНР	7,6	21,1	0,9	20,5	0,05	5,7	0,3	37,3	0,7	17,9
Импорт из КНР	7,7	34,1	1,0	15,2	3,4	62,7	0,2	9,0	0,4	10,2
Основные торговые партнеры	ЕС, КНР, РФ		РФ, КНР, ЕС		КНР, РФ, Казах, Узбекистан, ЕС		РФ, КНР, Турция, Казахстан, ЕС		Турция, КНР, ЕС	

Рассчитано по: DG Trade Statistics, 21.03.2012.

Торговля с Казахстаном демонстрирует устойчивый рост. С 2002 по 2011 г. импорт ЕС из Казахстана вырос с 3,8 млрд до 22,7 млрд евро, а экспорт увеличился с 1,8 млрд до 6 млрд евро. За эти же годы импорт из Узбекистана сократился с 924 млн до 391,2 млн евро, хотя в 2006–2007 гг. импорт составлял более одного миллиарда евро. Экспорт ЕС в Узбекистан с 2002 по 2011 г. вырос с 509 млн до 1,3 млрд евро. Импорт из Туркмении, который в 2002 г. составил 202 млн евро, до 2005 г. имел устойчивую тенденцию к росту, составив в 2008 г. свыше двух миллиардов евро, но затем начал сокращаться и в 2011 г. составил 446,8 млн евро. Экспорт в Туркмению за эти годы вырос

с 344 до 948,9 млн евро. Импорт из Киргизии вырос с 29 до 199 млн евро, в 2010 г., а в 2011 г. сократился до 53,3 млн евро, а экспорт вырос со 107 млн до 408,6 млн евро, импорт из Таджикистана сократился с 229 млн до 73 млн евро, а экспорт вырос с 40 млн до 140 млн евро.

После газового кризиса зимы 2006 г., когда конфликт между Москвой и Киевом создал угрозу для поставок газа в ЕС, в Брюсселе заговорили о необходимости активизации политики диверсификации поставок энергетического сырья. В качестве наиболее перспективных партнеров для поставок газа Евросоюз рассматривает Казахстан и Туркмению. В частности, существуют планы переброски туркменского газа в Европу, минуя Россию, однако это сталкивается с неприятием ЕС внутривосточной ситуации в Туркмении. Решение этой проблемы на уровне сотрудничества с ШОС может открыть определенные перспективы. Хотя интересы России и Китая, которые заинтересованы в использовании этого газа, далеко не совпадают с интересом ЕС к туркменскому газу, в перспективе сотрудничество здесь возможно. В сентябре 2011 г. ЕС было принято официальное решение начать переговоры с Азербайджаном и Туркменией о предполагаемом строительстве Транскаспийского газопровода. В основе решения лежала Совместная декларация, которую Председатель Европейской комиссии Ж.М. Баррозу в январе 2011 г. подписал с президентом Азербайджана Ильхамом Алиевым. Однако эйфория 1990-х гг. вокруг использования энергетических ресурсов региона достаточно быстро спала из-за с проблем инвестирования в политически нестабильные страны. Относительно крупные инвестиции ЕС идут практически только в развитие энергетических ресурсов Казахстана.

Помощь ЕС

Значительная часть помощи, направляемой ЕС в страны Центральной Азии, связана с программами поддержки демократии и гражданского общества. Кризис власти в Таджикистане и Киргизии, тоталитарное правление Туркмен-баши в Туркмении, рост панисламизма в Узбекистане, ситуация с правами человека в Казахстане не могли не вызывать беспокойства относительно возможности превращения региона в источник глобальной напряженности и терроризма.

Вероятно, именно эти озабоченности и делают ЕС крупнейшим источником помощи Центральной Азии. Всего с 1991 по 2004 г. объем помощи этим государствам составил 1,132 млрд евро, из которых 516 млн было предоставлено по программам технической помощи странам

СНГ (ТАСИС). В основном помощь по этой программе, которая закончилась в 2006 г., направлялась на обеспечение продовольственной безопасности, борьбу с бедностью, поддержку образования и создания гражданского общества. Основными получателями помощи были Таджикистан и Киргизия. Так, Таджикистан с 1991 по 2002 г. получил 350 млн евро в форме различного рода грантов. С 2010 г. ЕС ежегодно ассигнует по 10 млн евро для каждой страны на поддержку образовательных программ Эразмус Мундус и Темпус.

Технически помощь Казахстану, Киргизии и Таджикистану осуществляется через региональное бюро ЕС в Алма-Ате, которое переехало в 2007 г. в Бишкек. Начиная с 2007 г., ЕС выделяет по две программы помощи на страну, при этом главный упор делается на помощь Таджикистану и Киргизии.

После 11 сентября 2001 г. страны Центральной Азии начали получать значительные объемы помощи от ЕС и стран-членов на укрепление безопасности границ и борьбу с наркотиками. ЕС оказывал помощь в рамках Программы Укрепление Границы в Центральной Азии (*The Border Management Programme in Central Asia — BOMCA*) и Программы Борьбы с Наркотиками в Центральной Азии (*Central Asia Drug Assistance Programme — CADAP*). Первая программа была инициирована США (США обратились к Австрии, которая в то время председательствовала в ОБСЕ, с просьбой оказать содействие в укреплении правоохранительных органов региона; после успешной реализации австрийской программы Комиссия ЕС приняла решение продолжить ее). Кроме этого, помощь оказывается по другим каналам борьбы с наркотиками и содействия таможенным органам¹.

Как отмечено в ситуационном докладе ЕС «Производство и доставка наркотиков», все страны Центральной Азии, за исключением Туркмении, ведут борьбу как с производством, так и с перевозкой наркотиков. Однако, по мнению авторов доклада, это оборачивается закрытием границ, мешает рациональному функционированию экономики, вновь провоцирует производство наркотиков и их контрабанду.

Интересно отметить, что две программы рассматриваются не только как помощь, но и как полигон для отработки принципов функционирования Европейской политики безопасности и обороны. В будущем речь может идти о создании специальных европейских сил для

¹ Сайт Программы Европейского Союза по содействию в управлении границами в Центральной Азии (<http://bomca.eu/>).

осуществления целей программ BOMCA и CADAP в силу того, что кризисное регулирование становится приоритетом ЕПБО.

Суммарно с 2007 по 2010 г. ЕС истратил на поддержку стран Центральной Азии 314 млн евро (по 78,5 млн евро в год). За этот период 30% средств (94,2 млн евро) были вложены в развитие регионального сотрудничества, оставшиеся 70% (219,8 млн евро) — в программы помощи. Казахстан получил 44 млн евро, Киргизия — 55 млн, Таджикистан — 66 млн, Туркмения — 22 млн, Узбекистан — 32,8 млн евро¹. Потраченные на региональное развитие и сотрудничество деньги распределялись следующим образом: 25 млн евро направлено в сферу образования, 22 млн — в энергетику, 15 млн — транспорт, 16,2 млн евро — защиту окружающей среды, 16 млн пошло на укрепление пограничной службы.

Помощь и техническое содействие странам Центральной Азии оказывается и по линии таких международных организаций, как Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития и Азиатский банк развития. На начало 2005 г. от этих трех банков Казахстан получил 2,4 млрд долл., Узбекистан — 1,9 млрд долл., Киргизия — 1 млрд долл., Таджикистан — 437 млн долл., Туркмения — 140 млн долл. При принятии решения о величине финансирования названные международные финансовые организации (МФО) оценивали качество проводимых в Центральной Азии экономических реформ. В частности, Европейский банк реконструкции и развития высоко оценил результаты, полученные Казахстаном; низкие оценки были поставлены Туркмении и Таджикистану.

Казахстан

Для ЕС наибольший интерес в регионе Центральной Азии как с точки зрения экономики, так и политики, представляет Казахстан. Демонстрируя стабильные темпы роста ВВП — в среднем свыше 9,5% в год в 2005–2010 гг. — Казахстан к тому же обладает не только крупнейшим промышленным потенциалом в регионе, но и серьезными запасами нефти, часть которой уже сегодня поступает в Европу. По состоянию на 1 января 2011 г., Казахстан входит в первую десятку стран по запасам углеводородов: 3% мировых запасов нефти (около 5 млрд тонн), 1,5% газа (2 трлн куб. м). С 1992 по 2009 г. добыча неф-

¹ Central Asia Indicative Programme, 2007–2010 // Regulation EC No 1905/2006. (http://eeas.europa.eu/central_asia/rsp/nip_07_10_en.pdf).

ти в Казахстане увеличилась в три раза — с 25,8 млн тонн до 76 млн тонн в год¹. В течение десяти лет планируется в три раза увеличить добычу нефти; 80% предназначено для экспорта. В рамках очевидных намерений руководства ЕС диверсифицировать поставки энергоносителей, о чем было откровенно заявлено в ходе саммита Россия—ЕС в Лахти в октябре 2006 г., Казахстан приобрел особое место в политических планах Союза.

С политической точки зрения, ЕС рассматривает ситуацию в республике как наиболее стабильную в регионе, отмечая такие позитивные сдвиги, как введение в конце 2003 г. моратория на смертную казнь, шаги на пути реформы судебной системы. В то же время Брюссель не прекращает упрекать руководство Казахстана в давлении на средства массовой информации и ущемлении оппозиции.

Со своей стороны, руководство Казахстана рассматривает ЕС как важного экономического партнера и своеобразного балансира между зачастую противоречивыми геополитическими интересами США, Китая и России в регионе, что, в первую очередь, связано с их нефтяными и газовыми интересами. Брюссель обладает значительными экономическими возможностями и как импортер углеводородного сырья, и как источник финансовой и экономической помощи, однако у него нет сверхдержавных амбиций США и географической близости России и Китая. В отличие от ЕС, эти три страны имеют больше рычагов воздействия на Казахстан, но возможность блокироваться с Евросоюзом в определенных ситуациях предоставляет Астане больший политический выбор и расширяет площадку для экономического торга. Так, например, сразу же после газового конфликта между Украиной и Россией зимой 2006 г. ЕС и Казахстан начали обсуждать вопрос о возможности строительства газопровода в Европу.

Юридической основой экономического и политического сотрудничества между ЕС и Казахстаном остается подписанное в 1999 г. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, в рамках которого обе стороны проводят многочисленные и регулярные встречи как на самом высоком, так и на рабочем уровнях. Между ЕС и Казахстаном подписан ряд двусторонних соглашений по стали и текстилю; Европейское сообщество по атомной энергии (ЕАЕС) подписало с Казахстаном три соглашения по вопросам о сотрудничестве в области ядерной безопасности.

Торговый оборот Казахстана более чем в два раза превышает суммарный объем торговли четырех других стран Центральной Азии;

¹ Статистика информационно-аналитического портала Евразия (<http://eurasia.org.ru/index.php?option=com%201539>).

в 2011 г. ЕС стал крупнейшим торговым партнером Казахстана, более чем на 3 млрд евро опередив Китай и почти на 13 млрд евро Россию. На ЕС пришлось чуть больше трети объема казахской внешней торговли (23,8% импорта и 37,8% экспорта).

В 2011 г. Казахстан занял 26-е место среди внешнеторговых партнеров ЕС. С 2001 по 2011 г. импорт Казахстана вырос с 3,3 млрд евро до 22,7 млрд евро. 90% закупок ЕС в Казахстане приходится на нефть и нефтепродукты, что составляет 4% от общего объема нефтяного импорта ЕС. Экспорт стран ЕС в Казахстан в 2011 г. составил 6 млрд евро, из которых 3,1 млрд евро или 51,6% приходится на машины и оборудования, включая 755 млн евро (12,6%) на продукцию транспортного машиностроения.

На долю ЕС приходится около двух пятых прямых иностранных инвестиций в экономику Казахстана. В 2002 г. ЕС обогнал США по количеству прямых инвестиций в страну. Основными европейскими инвесторами являются Великобритания, Италия и Нидерланды. Они вкладывают средства преимущественно в добычу нефти и газа (в эти сферы идет около 90% всех иностранных инвестиций). В отличие от других стран Центральной Азии, Казахстан использует предоставляемые средства ЕС именно для технической модернизации.

Узбекистан

Отношения между ЕС и Узбекистаном всегда развивались непросто. Руководство ЕС постоянно обвиняло Ташкент в несоблюдении прав человека; президент И. Каримов и его правительство подвергались жесткой критике со стороны Брюсселя. В апреле 2004 г. ЕС пошел на резкое сокращение гуманитарной помощи Узбекистану, мотивируя это отсутствием прогресса в деле политических реформ. Ситуация усугубилась после событий в Андижане в мае 2005 г., результатом которых стало резкое ухудшение отношений между Узбекистаном и Западом. ЕС временно приостановил деятельность всех комитетов по развитию экономических связей с Узбекистаном, созданных в рамках подписанного в 1999 г. Соглашения о партнерстве и сотрудничестве. Со своей стороны, Узбекистан ограничил деятельность европейских неправительственных организаций на своей территории и демонстративно начал сближаться с Россией.

Место Узбекистана во внешней торговле ЕС крайне незначительно. Доля Узбекистана в импорте ЕС в 2011 г. составила 0,03%, а в экспорте 0,1%. В импорте более 30% приходится на продукцию химической

промышленности, более 17% на минеральное сырье и столько же на текстиль. С каждым годом сокращается импорт хлопка из Узбекистана, доля которого в мировом импорте ЕС этого товара не превышает 10%. В экспорте ЕС в Узбекистан свыше 50% приходится на продукцию машиностроения.

Туркмения

Туркмения по ВВП на душу населения занимает среди стран Центральной Азии второе место после Казахстана. Это связано главным образом со значительными запасами газа в стране. Провозгласив свой нейтралитет, Туркмения остается достаточно закрытой страной, что делает ее контакты с ЕС не слишком активными. Хотя в 1998 г. стороны подписали Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, оно до сих пор не ратифицировано ЕС в силу непростой ситуации вокруг прав человека в Туркмении. После первой встречи Консультативного совета, созданного в рамках СПС в 1999 г., в отношениях наступила пауза, следующая встреча состоялась лишь в 2004 г. В январе 2011 г. Комиссия по иностранным делам Парламента ЕС обсудила вопрос о будущем отношений между Брюсселем и Ашхабадом, однако окончательного решения по вопросу ратификации Соглашения о партнерстве так и не приняла.

В ноябре 2007 г. президент Туркменистана Гурбангули Берdimухамедов посетил штаб квартиру ЕС, а в 2008 г. в Ашхабаде был открыт информационный центр ЕС. Туркмения и ЕС провели уже четыре заседания в рамках Диалога ЕС—Туркмения по вопросам прав человека, однако к никаким конкретным решениям не пришли. В декабре 2010 г. Ашхабад посетила делегация ЕС во главе с председателем Европейского совета по международным отношениям Антоном Каража. Визит состоялся в рамках конференции, посвященной 15-летию провозглашения Туркменией нейтралитета. Президент получил приглашение посетить Брюссель, которое было принято.

В 2011 г. импорт ЕС из Туркмении составил 0,02% от импорта ЕС, из которых 395 млн евро (88,4%) пришлось на энергетическое сырье (0,1% от импорта ЕС этой группы товаров).

После Турции и Китая ЕС является крупнейшим торговым партнером Туркмении, хотя объемы этой торговли крайне незначительны. В товарообороте ЕС в 2011 г. на Туркмению пришлось 0,1 импорта ЕС и 0,03 экспорта. Покупает ЕС в Туркмении в основном энергетическое сырье — 88,4% от объема импорта. После России, Украины и Ирана ЕС занимает четвертое место среди импортеров туркменского

газа. В экспорте около 50% приходится на машины и оборудование — в 2011 г. Туркмения закупила автомобилей на 225 млн евро.

По сравнению с другими странами Центральной Азии, Туркмения получает незначительную финансовую помощь от ЕС, что связано как с достаточно закрытым характером общества и невозможностью осуществления там деятельности иностранных неправительственных организаций, так и со сравнительно высоким уровнем дохода на душу населения в Туркмении. Между 2002 и 2004 г. объем помощи ЕС составлял всего лишь 2 млн евро в год. В соответствии с программой на 2005–2006 гг. помощь была увеличена до 4 млн евро в год.

Киргизия

После обретения независимости Киргизия долгое время считалась эталоном процесса перехода от централизованной экономики к рыночной. Страну возглавил либеральной политик Аскар Акаев (в отличие от своих коллег по власти в регионе), не имевший связей с прошлой властью. Киргизия декларировала строительство Центрально-Азиатской Швейцарии, получая финансовую, техническую и моральную поддержку Евросоюза. Однако, как это было сказано в документе ЕС, «при высоком уровне коррупции и отношении руководства страны к зависимости от внешней помощи существует риск, что эти инициативы не дадут ожидаемого эффекта»¹. Как известно, ситуация в Киргизии развивалась по худшему сценарию: страна пережила два государственных переворота — в 2005 и 2010 г., что отнюдь не способствовало ни развитию экономики, ни социальной стабильности.

Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Киргизией было подписано в 1995 г., но вступило в силу лишь в 1999 г. Стороны регулярно проводят экономические консультации на уровне экспертов, однако объем экономических связей остается крайне незначительным.

Хотя Киргизия является пока единственным членом ВТО среди стран Центральной Азии, экономика республики относится к одной из самых проблемных в мире. Ни свержение коррумпированной власти президента Акаева в марте 2005 г., ни крах еще более коррумпированной власти его преемника президента Бакаева пока не привели к сколь-либо заметному подъему экономики страны. Объем ВВП

¹ Central Asia Indicative Programme 2007–2010 // Regulation EC No 1905/2006 (http://eeas.europa.eu/central_asia/rsp/nip_07_10_en.pdf).

Киргизии в 2010 г. составил всего 3,5 млрд евро, а доход на душу населения в 2008 г. — 651,5 евро.

Доля Киргизии в торговле ЕС в 2011 г. составила 0,01%. В 2011 г. в импорте ЕС из этой страны свыше 50% пришлось на продукцию химической промышленности, 20% на металлы и 12% на овощи, экспортирует ЕС в Киргизию минеральное сырье (35%), машины и оборудование (33%).

Оказываемая ЕС помощь Киргизии осуществлялась, прежде всего, по каналам программы ТАСИС, объем которой до 2004 г. составил 83 млн евро. Внутри этой рамочной программы помощь распределялось по программам регионального сотрудничества, поддержки национальных проектов и борьбы с бедностью. Первая программа направлена была на улучшение транспортной сети, рационализацию использования природных ресурсов, борьбу с наркотиками. В рамках второй программы помощь предоставлялась на укрепление государственных институтов и системы образования. Третья программа направлена была на укрепление систем местного самоуправления в Баткенском районе.

По программе продовольственной безопасности Киргизия ежегодно получает около 8,5 млн евро. Некоторые суммы предоставляются Киргизии по линии Инициативы ЕС по укреплению демократии и прав человека.

В период с 1996 по 2006 г. ЕС потратил 91,85 млн евро на программы продовольственной помощи Киргизии, при этом средства шли в основном через киргизский бюджет на поддержку сельского хозяйства и социальной сферы. С 2002 по 2006 г. Киргизия получила еще 41 млн евро через программу на реформы образования, таможенной службы, осуществление социальных проектов в регионе Ферганской долины. В июне 2010 г. ЕС принял решение оказать Киргизии помощь в сумме 5 млн евро для помощи жертвам межэтнических столкновений на юге страны.

Таджикистан

Страна является наиболее бедной среди пяти стран региона и входит в двадцатку беднейших стран мира. До сих пор 65% населения страны живет ниже уровня бедности. ВВП Таджикистана в 2011 г. составил 4,1 млрд евро, а доход на душу населения — 619558 евро.

ЕС оказывает гуманитарную помощь Таджикистану с начала там гражданской войны в 1992 г. Всего по линии гуманитарного содейст-

вия Таджикистан получил 140 млн евро; помощь была прекращена в 2007 г.

Во внешнеторговом обороте ЕС на Таджикистан в 2001 г. пришлось всего 0,01%. Основное место в импорте из Таджикистана занимали алюминий — 54,3%, текстиль и хлопок — 43,5%, в экспорте продукция машиностроения — 47,4%, продукты и напитки — 15%. В 2004 г. ЕС и Таджикистан подписали Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, которое заменило действовавшее с 1989 г. Соглашение о торговле и сотрудничестве.

Таджикистан в пересчете на душу населения является самым крупным получателем помощи ЕС в регионе. За период с 1992 по 2002 г. Таджикистан получил в форме грантов свыше 350 млн евро, а за период 2007–2010 г. — еще 66 млн евро. Основным направлением помощи является борьба с бедностью.

Политика ЕС в Центральной Азии в контексте сотрудничества с международными организациями

Одним из важных направлений развития политики ЕС в регионе становятся его отношения с Шанхайской организацией сотрудничества, в которой Россия играет ведущую роль. Долгое время Европейский Союз не пытался сформулировать свое отношение к этой организации, что было связано с рядом причин.

Во-первых, с самого момента зарождения ШОС в 1996 г., когда Россия, Казахстан, Киргизия, Таджикистан и Китай, проводившие в Шанхае переговоры о границах, подписали соглашение о мерах доверия в приграничной полосе ЕС рассматривал эту организацию лишь как инструмент для пограничного размежевания между Китаем и странами СНГ, имевшими общую границу с Китаем.

Во-вторых, доминирующим в отношении к ШОС не только в ЕС, но и России и Китае был скепсис. Объясняется это, в первую очередь, тем, что на первом этапе своего существования активность ШОС в основном сводилась к разного рода декларативным заявлениям и стандартным отчетам о саммитах. Никаких конкретных программ развития экономического сотрудничества в регионе не выдвигалось.

В-третьих, Брюссель рассматривал свои отношения с Россией, Китаем и странами Центральной Азии вне рамок деятельности ШОС, а лишь на двусторонней основе.

В основополагающем документе, формулирующем основы регионального сотрудничества ЕС со странами Центральной Азии в октябре 2002 г., ШОС был упомянут лишь однажды, да и то в сноске, которая гласила: «хотя Шанхайская организация сотрудничества и была создана для обсуждения пограничных проблем с Китаем, сейчас она набирает силу, сосредотачиваясь на таких проблемах, как борьба с терроризмом и сепаратизмом. В рамках ШОС рассматриваются и вопросы экономического сотрудничества»¹.

Сегодня существование ШОС воспринимается ЕС не только как фактор, содействующий укреплению регионального сотрудничества в Центральной Азии, что вполне совпадает с политическими принципами Брюсселя, но и как плацдарм для укрепления союзнических отношений между Россией и Китаем. Возможность объединения политических усилий в регионе или в более широком масштабе этих двух сверхдержав вызывает у ЕС вполне понятное беспокойство. Происходит это, несмотря на то, что интересы всех трех сторон совпадают в борьбе с терроризмом и Россия, и Китай активно развивают отношения с Европой.

В то же самое время в ЕС, озабоченность которого ситуацией в Центральной Азии во многом связана с нестабильностью региона, понимают, что сотрудничество Москвы и Пекина в рамках ШОС будет содействовать созданию более устойчивой обстановки в этом не слишком спокойном районе мира. Однако все более очевидное региональное измерение деятельности ШОС диктует необходимость формирования политики ЕС в отношении ШОС в целом.

С точки зрения обеспечения региональной безопасности, ЕС начинает рассматривать Россию и Китай как гарантов стабильности Центрально-Азиатского региона. Отсюда следует, что сотрудничество членов ШОС в сфере безопасности должно получить приоритетное внимание ЕС.

ЕС с его постоянной поддержкой интеграционных процессов будет проявлять заинтересованность в том, чтобы политика России и Китая в отношении ШОС основывалась не только на интересах, вытекающих из их двусторонних отношений, но и на стремлении укрепления ШОС как организации, гарантирующей стабильность Центральной Азии.

В ЕС начинают понимать, что ШОС имеет значительные перспективы для своего развития уже в силу участия в его работе России и Китая. Это делает ее потенциал сотрудничества и интеграции сопостави-

¹ Strategy Paper 2002–2006 & Indicative Programme 2002–2004 for Central Asia. 2002. P. 55 (http://eeas.europa.eu/central_asia/rsp/02_06_en.pdf).

мым с ЕС и НАФТА. Интерес к сотрудничеству с ШОС для ЕС определяется еще ее геополитическим положением в регионе, где продолжают активно действовать разного рода террористические организации, и сырьевым потенциалом Центральной Азии.

В своем достаточно прагматичном подходе к сотрудничеству с ШОС ЕС исходит из важности и перспективности развития этой организации и собственного сотрудничества с ней. Однако, оценивая ее нынешнее состояние, в Брюсселе хорошо понимают, что в плане экономической интеграции страны — участницы организации не ушли слишком далеко за пределы декларативных заявлений. Как было отмечено в «Совместном коммюнике по итогам заседания Совета глав государств — членов Шанхайской организации сотрудничества» 15 июня 2006 г., «к настоящему времени уже сложились основы правового фундамента и организационные механизмы для развертывания экономического сотрудничества»¹. В «Декларации пятилетия ШОС», принятой главами государств — членов организации в тот же день, были перечислены достижения ШОС в сфере безопасности, а об экономике было сказано, что «сформулированы долгосрочные планы и ориентиры регионального сотрудничества, определены цели, приоритетные направления и первоочередные задачи такого сотрудничества, созданы Деловой совет и Межбанковское объединение»².

Активизация работы ШОС поставила перед ЕС задачу перехода от политики, направленной на поддержку тенденций регионализации Центральной Азии, к более широкой задаче встраивания политики ЕС в сотрудничество этих стран с Россией и Китаем. Речь не идет об экономическом сотрудничестве. Оно сегодня и на ближайшую перспективу неизбежно останется на уровне двусторонних отношений между ЕС и странами — участницами ШОС, поскольку даже программы сотрудничества ЕС со странами Центральной Азии в основном реализуются на уровне связей с отдельными государствами. Для ЕС начинают приобретать особую важность программы, связанные именно с вопросами безопасности. Как отмечалось в докладе Европейского института азиатских исследований, «в первую очередь ЕС должен выработать политику, которая рассматривает эффективный регионализм в Центральной Азии с включением в эти процессы России и Китая. Именно поэтому ЕС должен обратить особое внимание на то, что в основе ШОС лежат проблемы безопасности, и поддержать это, отдавая приоритет программам сокращения вооружений в Цент-

¹ Цит. по: Проблемы Дальнего Востока. 2006. № 4. С. 7.

² Там же. С. 9–10.

ральной Азии, сосредотачиваясь на выработке гарантий безопасности, обеспечивающих реализацию этих программ»¹.

ЕС полностью поддерживает и придает большую важность возможности полновесного участия Пакистана в работе ШОС. Считается, что это укрепит внутривосточную стабильность в стране и создаст предпосылки для расширения регионального сотрудничества. В первую очередь, это поможет создать условия для смягчения напряженности между Пакистаном и Индией, которая тоже проявляет определенный интерес к ШОС. В том, что касается участия Афганистана в работе ШОС, ЕС проявляет большую осторожность в оценке перспектив его вступления в Организацию, считая, что пока это может негативно сказаться на ее работе.

Помимо соображений экономического характера, стремление Евросоюза расширить отношения с ШОС продиктованы опасениями, что в результате происходящих в мире политических процессов ЕС может оказаться на периферии мировой политики. Если сегодня центр мировой политики все еще сосредоточен в системе отношений между Европой и США, то очевидно, что с каждым годом он смещается на Восток от Европы и на Запад от США. Не случайно, что в период своего председательства в ЕС в первой половине 2007 г. Германия выдвинула задачу расширения связей с регионом Центральной Азии в качестве одной из приоритетных.

Параллельно с планами по формированию общего экономического пространства России и ЕС в Москве продолжают рассматривать возможность сотрудничества с ЕС в Центральной Азии. Во многом это связано с созданием Таможенного союза России, Казахстана и Белоруссии и с планами России создать Евразийский Союз, важными участниками которого должны стать страны Центральной Азии. В этом контексте и Россия, и ЕС могут стать потенциальными партнерами в центрально-азиатском пространстве, тем более что, по словам премьер-министра В. Путина, «два крупнейших объединения нашего континента — Евросоюз и формирующийся Евразийский союз — основывая свое взаимодействие на правилах свободной торговли и совместности систем регулирования, объективно, в том числе и через отношения с третьими странами и региональными структурами, способны распространить эти принципы на все пространство — от Атлантики до Тихого океана»².

¹ EIAS: Publications WP. 02/04. P. 8.

² Путин В.В. Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня // Известия. 3 октября 2011 г.

Пока говорить о возможностях подобного сотрудничества рано, поскольку формирование Евразийского Союза — сложный и долгий процесс. Однако в случае успеха перед ЕС, Россией и странами Центральной Азии могут открыться новые горизонты для многостороннего экономического и политического взаимодействия.

Глава 18. Большой и Средний Восток: роль ЕС в регионе

Для Европейского Союза отношения с регионом Большого Среднего Востока (БСВ)¹ характеризуются главным образом нестабильностью, вызванной существованием в них основных очагов мировой напряженности.

— Глобальное противостояние терроризму определяет этот регион как сосредоточение исламского экстремизма. Запад, включая Европу, реально ощущает террористическую угрозу, исходящую во многих случаях от организаций базирующихся на территории стран региона.

— Отношения Европы с исламским миром определяются не только и не столько двусторонними связями со странами БСВ, как с ситуацией, вокруг с каждым годом растущей мусульманской иммиграцией в странах ЕС. Война в Ираке и в Афганистане усилили радикализацию мусульманских общин в странах Европы.

— Запад обеспокоен возможностью получения Ираном ядерного оружия и дальнейшего его распространения в исламском мире.

Хотя в XX веке страны БСВ привлекали Евросоюз, в первую очередь, своими нефтяными запасами, в XXI век не газ и не нефть (составляющие менее 15% импорта энергоносителей ЕС), а угрозы европейской и глобальной безопасности определяют его ближневосточную политику. ЕС с той или иной степенью активности участвует в попытках развязывания региональных узлов безопасности, оказывающих прямое воздействие на глобальную стабильность. Среди них необходимо отметить следующие.

Во-первых, ЕС вовлечен в существующую более полувека проблему урегулирования отношений между Израилем и Палестиной, которая уже несколько раз выливалась в кровопролитные столкновения евреев с арабами, ставившие мир перед угрозой глобальной конфронтации. ЕС вместе с Россией, США и ООН участвует в Ближневосточном квартете и является активным участником процесса мирного урегулирова-

¹ В регион входят Иран, Афганистан, Саудовская Аравия, Ирак, Сирия, Иордания, Ливан, Израиль, Палестина, Йемен, Катар, Кувейт, ОАЭ, Бахрейн и Оман.

ния ситуации на Ближнем Востоке. Эта проблема в значительной степени определяет характер отношений ЕС со странами средиземноморского БСВ.

Во-вторых, ЕС, хотя далеко не единогласно, де-факто поддержал войну США против иракского режима Саддама Хусейна; военные формирования большинства стран Союза (за исключением Франции, Германии, Бельгии и ряда других стран) приняли участие в оккупации Ирака. Многие страны Евросоюза вывели свои войска из Ирака, однако ЕС пытается принимать активное участие в послевоенном обустройстве страны.

В-третьих, после 11 сентября 2001 г. страны ЕС направили свои вооруженные силы в Афганистан для борьбы с Аль-Каидой и Талибаном. Эти соединения участвуют в военных действиях по сей день. Присутствие формирований ЕС в Афганистане ложится тяжелым бременем на бюджеты стран ЕС, ведет к человеческим потерям и вызывает непрекращающиеся требования вернуть эти войска.

В-четвертых, ЕС выступает на стороне США в его противодействии угрозе создания ядерного оружия Ираном. Очевидно, что в случае обострения ситуации вокруг Тегерана ЕС неизбежно окажется вовлеченным в конфликт. Степень участия ЕС в конфликте будет определяться его характером и последствиями, которые для ЕС в силу его географической близости к БСВ и увеличивающейся роли мусульманского населения, очевидно, будут тяжелее, чем для США. При этом возможность Союза повлиять на развитие ситуации вокруг ядерной программы Ирана на сегодняшний день минимальна, что, в первую очередь, определяется потерей ЕС политического веса в регионе, который он имел в первой половине XX в.

В-пятых, для ЕС в силу исторических и географических причин безразлична ситуация вокруг конфликта между правительством Сирии и силами оппозиции.

В-шестых, одним из центральных вопросов политики ЕС на БСВ остается проблема взаимоотношений между Европой и исламом. В частности, считается, что легализация исламских партий и их вовлечение в рамки политических процессов в регионе является более безопасной альтернативой их нелегальному существованию, усиливающему расширение влияния фундаментализма на жизнь исламских стран. Испанский исследователь Г. Муньос отмечает, что и сам арабский мир не имеет четкой позиции по вопросу об отношении к таким новым политическим силам в исламском мире, как Хамас в Палестине и Хезболла в Ливане. Она пишет: «Нужно иметь в виду и такой важный фактор, как существование новых политических игроков в ре-

гионе, которые быстро набирают вес на фоне существования традиционных сил, тогда как военная реакция или попытки изолировать этих игроков политически вряд ли смогут их ослабить»¹.

Единственным регионом БСВ, с которым отношения ЕС до недавнего времени с известной долей упрощения можно было назвать лишенными больших проблем, были страны Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ), куда входят Саудовская Аравия, Кувейт, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Катар, Бахрейн. К этой же категории стран можно отнести и Йемен. Долгие годы основными проблемами для внешней политики ЕС здесь оставались вопросы соблюдения прав человека и сохраняющиеся на неформальном уровне связи стран Залива с региональными террористическими организациями. Столкновения между властью и народом в Бахрейне в марте 2011 г. после известных событий в Магрибе и Египте продемонстрировали, что высокий уровень жизни не всегда является гарантией от появления социальной нестабильности. Если к этому прибавить вовлеченность стран ССАГПЗ в сложности конфликта между суннитами и шиитами, то можно прогнозировать сложности отношений ЕС с этим регионом.

Формулируя характер политики ЕС на БСВ, в первую очередь надо отметить противоречие между стремлением Брюсселя играть собственную роль в регионе и доминирующим американским влиянием при решении ключевых проблем этой части мира. Обладающие несоизмеримо большими, чем у ЕС, политическими и военными ресурсами, США не всегда и не во всем координируют свою политику в регионе с ЕС. Брюссель это не может не раздражать, но в целом ЕС строит свои отношения со странами региона в русле американской политики.

Ближневосточный конфликт

Евросоюз неоднократно заявлял, что играет важную роль в решении палестинской проблемы и что это связано с особыми интересами ЕС в этом регионе. На практике роль ЕС в процессах урегулирования к правильным, но, к сожалению, голословным заявлениям о важности мира между Израилем и Палестиной. Объясняется это, в первую очередь, тем, что ЕС как организация в реальности до сих пор не

¹ *Elshobaki A., Munoz M.G.* Why Europe must engage with political Islam // 10 papers for Barcelona 2010, February 2010 (http://www.iss.europa.eu/uploads/media/10papers_05-Europe_and_political_Islam.pdf). P. 32.

имеет собственной внешней политики. Анализируя политику ЕС в отношении палестино-израильского конфликта, французская исследовательница Мария Жиану отметила, что «после более тридцати лет дипломатических усилий, ЕС все еще остается политическим карликом»¹. Многие страны Союза имеют свой взгляд на проблему², но их точка зрения не оказывает решающего влияния на развитие ситуации.

Что касается «особых интересов» Евросоюза в регионе, то традиционно подразумеваемая зависимость ЕС от нефтяных и газовых ресурсов, как уже отмечалось выше, сильно преувеличена. Сегодня эти интересы связаны с рядом других факторов.

Во-первых, ЕС рассматривает отношения между Израилем и Палестиной в качестве «стратегического приоритета». Как записано в Европейской стратегии безопасности, без урегулирования этой проблемы «решение других проблем Среднего Востока имеет мало шансов на успех»³.

Во-вторых, Европа исторически и культурно с древних времен была тесно связана со странами ближневосточного региона.

В-третьих, любые европейские инициативы, касающиеся региона, в той или иной степени связаны с адаптацией растущего мусульманского населения ЕС и его влиянием на политику государств-членов.

В-четвертых, без решения ближневосточной проблемы очень трудно противостоять распространению терроризма в мире.

В-пятых, политика ЕС на Ближнем Востоке является важным компонентом противоречий между Брюсселем и Вашингтоном. США, как показала война с Ираком, далеко не всегда считаются с позицией стран ЕС, что не устраивает европейцев.

Нынешняя политика ЕС в отношении конфликта базируется на дорожной карте, принятой Квартетом в 2003 г.

По существу, позиция Евросоюза за последнее десятилетие не изменилась. Как заявили в 2007 г. Верховный представитель ЕС Х. Солана и член Комиссии ЕС, ответственной за вопросы внешней политики, Б. Ферреро-Вальднер, «прочный мир на Среднем Востоке является стратегической целью ЕС, и прочное и справедливое урегулирование

¹ *Gianniu M. The Policies of the Mediterranean EU Countries towards the Israeli. Palestinian Conflict: Leaders or Followers? // Rethimnon. Crete. 2007. P. 5.*

² Интересно, что во время войны 1973 г. Франция выступила с критикой действий Израиля, Нидерланды и Дания обвинили в нарушении перемирия Египет и Сирию, Италия, Германия и ряд других стран объявили о своем нейтралитете, а Великобритания ввела эмбарго на экспорт оружия на Ближний Восток.

³ *A Secure Europe in a Better World // European Security Strategy. Brussels, 2003. P. 8.*

конфликта может основываться на принципе «земли в обмен на мир», на соответствующих резолюциях СБ ООН, на мирной инициативе Лиги арабских стран, на дорожной карте и предыдущих соглашениях, достигнутых между сторонами»¹.

ЕС—Иран

Признаки возобновления прерванных в конце 1970-х гг. отношений между ЕС и Ираном появились в 1992 г., когда было принято решение о возобновлении «критического диалога» — диалога не исключавшего критики. Однако в середине 1990-х гг. едва начавшиеся связи были вновь прерваны в результате действий иранского руководства и спецслужб Ирана в Западной Европе. Контакты были возобновлены после избрания в 1997 г. деятеля Мохаммада Хатами президентом Ирана. На этот раз ЕС обозначил свои контакты с Ираном как «всеобъемлющий диалог». Основной целью европейской политики в отношении Тегерана в этот период было содействие тенденциям демократизации и смягчения режима. Тогда официальные дипломатические отношения между Брюсселем и Тегераном так и не были установлены, хотя на двустороннем уровне Иран поддерживал контакты с большинством стран ЕС.

Диалог ЕС—Иран получил новое измерение, после того как Тегеран в 2002 г. возобновил программу обогащения урана, прерванную после революции 1979 г. Основой европейской политики в отношении ядерной программы Ирана стало так называемое «иранское ядерное досье» — материалы, собранные мировым разведывательным сообществом и МАГАТЭ по проблемам активности Тегерана в ядерной сфере. Неоднократные проверки МАГАТЭ подтверждали мирный характер этой деятельности, но отмечали попытки иранского руководства скрыть часть проводимых работ. США и ЕС потребовали допуска инспекторов МАГАТЭ на все ядерные объекты страны и прекращения работ по обогащению урана. Иран отвечал отказом, мотивируя это тем, что подобная деятельность не противоречит положениям Договора о нераспространении ядерного оружия, участником которого является Тегеран. США обвиняли Иран в создании ядерного оружия и настаивали на экономических санкциях. Иран категорически отвергал эти обвинения и отстаивал свое право на обогащение урана.

¹ Solana J., Ferrero-Waldner D. Statebuilding for Peace in the Middle East: An Action Strategy. Brussels, 2007 (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/reports/97949.pdf).

Ситуация начала меняться после американского вторжения в Ирак в 2003 г. Иран, вероятно, учитывая поражение Саддама Хусейна и решительность США в достижении своих целей на БСВ, начал проявлять готовность к сотрудничеству. Инициативу в решении ядерной проблемы взял на себя ЕС. В конце 2003 г. начались переговоры между Ираном и тремя странами — Великобританией, Францией и Германией. В результате этих переговоров был подписан дополнительный протокол к Договору о нераспространении ядерного оружия, позволявший инспекторам МАГАТЭ проверять иранские ядерные объекты. Инициатива ЕС определялась, в первую очередь, стремлением предотвратить возможность военного решения конфликта, что, очевидно, соответствовало европейскому подходу к дипломатии — решать конфликтные ситуации не с помощью силы, а путем переговоров. Эти различия четко проявились в неприятии Францией и Германией американского метода решения проблемы Ирака. Кроме всего прочего, решение «иранской проблемы» — это один из немногих случаев, когда в силу исключения США из переговоров с Ираном Евросоюз представлял весь Запад.

Фактически три страны стала основным каналом взаимодействия с Тегераном. Переговоры с переменным успехом шли до весны 2005 г., когда премьер-министром Ирана был избран радикальный политик М. Ахмадинежад, отвергавший какие-либо уступки Западу. Дальнейшие события развивались по наихудшему сценарию. Уже в августе 2005 г. Иран принял решение о частичном прекращении моратория на обогащение урана; в ответ на это ЕС после встречи с представителями России, США и Китая в Лондоне поддержал перенос обсуждения иранской ядерной программы в Совет Безопасности ООН, а намеченные на август переговоры между ЕС и Ираном были отменены.

Затем инициатива в урегулировании иранской проблемы перешла к «Группе шести», включающую три страны ЕС (Франция, Германия и Великобритания) плюс Россию, США и КНР без участия Ирана, который мог контактировать со своими оппонентами в рамках переговоров с МАГАТЭ при участии Верховного представителя ЕС Х. Соланы. В июне 2006 г. «Группа шести» предложила Ирану начать прямые переговоры. Однако Тегеран заявил, что вести переговоры он станет только в случае, если ему не будут поставлены предварительные условия и, в частности, прекращение работ по обогащению урана. СБ ООН в июле 2006 г. принял Резолюцию № 1696, потребовавшую от Ирана к 31 августа прекратить все работы по обогащению урана. В случае отказа Ирана согласиться с требованиями СБ ООН обещал принять против этой страны «соответствующие меры». Иран проиг-

норировал угрозы, и СБ ООН принял две новые резолюции, вводящие против Ирана санкции, которые де-факто не наносили Ирану никакого ущерба и лишь вызывали раздражение у Тегерана. В январе 2012 г. Совет ЕС принял еще одну резолюцию «с выражением озабоченности относительно расширения и характера иранской ядерной программы». Было принято решение о введении эмбарго на импорт иранской нефти, помимо этого были заморожены авуары Центрального банка Ирана в ЕС¹.

Иран время от времени продолжает вялотекущие переговоры с МАГАТЭ, а США публикуют данные о приближении Ирана к созданию ядерного оружия. Потеря ЕС инициативы ведения переговоров с Ираном свела его роль к фактическому дублированию американской политики. Ситуация усугубляется еще и тем, что внутри ЕС нет единого взгляда на ситуацию вокруг Ирана. Очевидно, что Евросоюз выступает против силового решения проблемы. Однако радикализм иранского руководства и тесная связь с США значительно снижают миротворческие усилия ЕС.

ЕС—Афганистан

Если не принимать во внимание традиционное обсуждение вопросов демократии, соблюдения прав человека или терроризма, то до 11 сентября 2001 г. Афганистан особо не интересовал Европейский Союз. С точки зрения экономики с тех пор эта ситуация мало изменилась. В 2010 г. Афганистан среди торговых партнеров ЕС занял 109-е место, что составило 0,03% от оборота ЕС, хотя в абсолютных цифрах с 2001 г. товарооборот вырос более чем в три раза.

Европейская комиссия начала работу в Афганистане с середины 1980-х гг., еще в период советского присутствия в стране, открыв офис в Пешаваре на территории Пакистана. ЕС начал оказывать экономическую помощь Афганистану с 1985 г., а в 1991 г. был создан офис ЕЧНО (*European Commission Humanitarian Office*). Первые программы помощи ЕС Афганистану были запущены в начале 1990-х гг.; вскоре ЕС стал главным донором Афганистана. Первый документ, рассматривающий сотрудничество ЕС с Афганистаном, — «Стратегия в отношении Афганистана» — был подготовлен в 2000 г. и охватывал период 2003—2006 гг.

¹ Council of the European Union. Council conclusions on Iran // 3142th Foreign Affairs Council meeting. Brussels. 23 January 2012 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/127446.pdf).

Однако в конце 2001 г. политика ЕС в отношении Афганистана была кардинально пересмотрена.

В ноябре 2001 г. СБ ООН принял резолюцию 1378, которая определяла «центральную роль ООН в установлении переходного правительства» и призвала страны ООН направить миротворческие силы для «укрепления стабильности и оказания помощи Афганистану». В соответствии с резолюцией на международной конференции по Афганистану в Бонне в декабре 2001 г. было принято решение о военной помощи и создании временного правительства Афганистана во главе с Х. Карзаем. В августе 2002 г. в рамках операции «Непоколебимая свобода» были сформированы Международные вспомогательные силы безопасности (ISAF) численностью в 5 тыс. человек, полномочия которых были подтверждены СБ ООН. В августе 2003 г. командование силами безопасности перешло к НАТО. За время существования сил ISAF в них приняли участие 45 стран, включая 25 стран ЕС.

Численность иностранных сил в Афганистане выросла с 6 тыс. человек в 2003 г. до свыше 132 тыс. в 2011 г. К этому контингенту необходимо добавить 14 тыс. военных и полицейских инструкторов. Численность американских войск в Афганистане составила 100 тыс. человек (в 2009 г. президент Б. Обама заявил, что к середине 2014 г. США прекратят использовать войска в военных операциях и начнут их вывод из Афганистана). Численность контингента из стран ЕС в Афганистане на 1 апреля 2012 г. составила 32 707 человек, из которых на Великобританию пришлось 9500 человек, Германию — 4818, Францию — 3602, Италию — 3952.

Наряду с проведением военных операций силы коалиции осуществляют широкомасштабную программу экономической помощи. Программы разрабатываются конференциями по помощи Афганистану, проводимыми ежегодно с 2001 г. с участием более чем 50 стран, включая Россию. В настоящее время помощь оказывается по каналам ООН через «Миссию ООН по помощи Афганистану» (UNAMA), которая координирует усилия стран доноров и связь афганской администрации с международными силами безопасности.

В декабре 2001 г. было принято решение назначить специального представителя ЕС по Афганистану, а в следующем году в Кабуле открылось представительство Европейской комиссии. Как было сказано в совместной декларации сторон, «ЕС поддерживает суверенитет Афганистана, его независимость, территориальную неприкосновенность и невмешательство в его внутренние дела в соответствии с Хартией ООН и

международными законами»¹. Временные рамки первого документа, посвященного политике ЕС в отношении Афганистана, были ограничены 2003–2006 гг.; второй аналогичный документ был опубликован в 2007 г., и его действие заканчивается в 2013 г.² В ноябре 2005 г. ЕС и Афганистан подписали Совместную декларацию, которая заложила институциональные основы сотрудничества, включая контакты на высшем уровне. ЕС предоставил Афганистану свободный доступ на европейский рынок, освободив его экспорт от любых видов налогообложения.

Европейский Союз является одним из крупнейших доноров Афганистана. Его вклад в помощь этой стране с 2002 по 2010 г. составил более 2 млрд евро³. Примерно 30% помощи в 2007–2010 гг., было направлено на развитие сельских районов (в которых проживает более 80% населения страны) и укрепление продовольственной безопасности, 40% предназначено для укрепления систем государственного управления, полиции и судебной системы, 10% — для нужд здравоохранения. Всего же ЕС и государства-члены на двусторонней основе предоставили Афганистану с 2002 по 2010 г. около 8 млрд евро. Крупнейшими донорами были Великобритания, Германия и Нидерланды⁴. Помощь по линии общего бюджета ЕС с 2007 по 2010 г. составила 700 млн евро⁵.

Для международной коалиции, равно как и для остального мира, проблемами стабилизации Афганистана остаются растущее производство наркотиков и действия антиправительственных групп в большинстве провинций страны. На Афганистан приходится около 93% нелегально производимого опиума. Это дает оппозиционерам от 70 до 100 млн долл. в год, но является едва ли не единственным источником дохода для значительного числа сельского населения страны. Одним из важнейших направлений помощи ЕС является сокращение зависимости афганской деревни от возделывания и продажи опийного мака.

В ЕС считают, что усилия коалиции приносят определенные результаты. С 2002 по 2008 г. благодаря международной помощи были до-

¹ Council of the European Union. EU-Afghanistan Joint Declaration committing to a new EU-Afghan Partnership. Strasbourg, 16 November 2005 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14519.en05.pdf>).

² European Commission. Country Strategy Paper. Islamic Republic of Afghanistan 2007–2013 (http://eeas.europa.eu/afghanistan/csp/07_13_en.pdf).

³ Report on budgetary control of EU financial assistance to Afghanistan (2011/2014(INI)) // European Parliament, Committee on Budgetary Control. P. 21 ([http://www.europarl.europa.eu/oel/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2011/2014\(INI\)](http://www.europarl.europa.eu/oel/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2011/2014(INI))).

⁴ Американская помощь Афганистану с 2002 по 2009 г. составила 39,7 млрд долл. См.: *Katzman K.* Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security and U.S. Policy // CRS. Washington (DC), 2010. P. 79.

⁵ EU Engagement in Afghanistan // European Union, Council Secretariat. 2009. P. 1.

стигнуты некоторые успехи в решении социальных проблем страны. Построено 8 тыс. школ, образованием охвачено свыше 6 млн детей, 2,5 млн афганцев начали получать социальную помощь от государства, 85% населения было охвачено начальной медицинской помощью. Усилиями ЕС подготовлено около 140 тыс. полицейских и солдат, построено 13 тыс. км дорог, в стране появилось 5 млн мобильных телефонов, ВВП на душу населения вырос на 70%. Страна приняла Конституцию, которая признает права человека, в 2004 г. были проведены национальные выборы, в которых приняло участие 75% населения.

Однако, несмотря на все усилия коалиции, Афганистан еще далек от замирения. Общественное мнение стран ЕС обеспокоено потерями, которые несут военнослужащие европейских стран в Афганистане. За период с 2002 по январь 2012 г. силы коалиции потеряли 2846 военнослужащих, из которых на страны ЕС пришлось 781, на США — 1827 погибших. При этом основное число жертв приходится на 2009–2011 гг. Только в 2009 г. в Афганистане погибли 310 американцев и 196 военных из стран коалиции¹.

На Лондонской конференции по Афганистану в январе 2010 г. обсуждался вопрос о начале переговоров с движением «Талибан» о реинтеграции талибов в афганское общество. Девятая Международная конференция по Афганистану, в которой участвовали 85 стран, включая Россию, и представители 15 международных организаций, включая ООН, была проведена в Бонне в декабре 2011 г. В марте 2012 г. ЕС и МИД Афганистана начали переговоры о заключении Соглашения о сотрудничестве и развитии. В январе 2012 г. Франция, подписала двустороннее соглашение с Афганистаном, предусматривающее экономическое и военное сотрудничество после вывода военного контингента в 2014 г. Аналогичные соглашения с Афганистаном подписали Италия и Великобритания².

ЕС–Ирак

Как уже отмечалось выше, война в Ираке в 2003 г. явилась испытанием отношений между ЕС и США. Раскол Евросоюза на тех, кто принял участие в войне, и тех, кто не послал свои войска в Ирак, казалось, продемонстрировал отсутствие единства среди государств-членов, а главное — ухудшение отношений между США и двумя ключевыми

¹ Operation Enduring Freedom. 28.05.2010; 13.06.2011 (<http://icasualties.org/OEF/index.aspx>).

² The United States and Europe Current Issues // CRS. Washington (DC), 2012. P. 8.

государствами ЕС — Францией и Германией. В состав коалиционных сил в Ираке вошли военнослужащие 15 из 27 стран ЕС. Однако ухудшение было кратковременным и скорее демонстрационным, чем реальным: тогда американцы переименовали «французский картофель» в «жареный картофель», а некоторые рестораны отказались от продажи французских вин. Ни на торговле между США и ЕС, ни на инвестиционных потоках кризис никак не сказался. И торговый оборот, и инвестиции продолжали расти, а ЕС и США оставались друг для друга крупнейшими экономическими партнерами.

Центростремительные тенденции как внутри ЕС, так и в НАТО в целом оказались сильнее противоречий. Это укрепило надежды на возможность политической и военной интеграции ЕС и явилось весомым подтверждением необходимости продолжать работу над концепцией внешнеполитической общности и ее координации с американской внешней политикой.

Для Соединенных Штатов, не знавших военных действий на своей территории со времен Гражданской войны, 11 сентября 2001 г. было воспринято как прямая угроза национальной безопасности. Пока европейцы продолжали вести борьбу с терроризмом в пределах использования законодательства, экономических рычагов и переговоров, США уже наносили упреждающие удары по «источникам зла», определение же этих источников стало прерогативой исключительно американцев. Официальный Вашингтон назвал Саддама Хусейна одним из источников терроризма и обладателем оружия массового поражения; соответственно, отказ Парижа и Бонна признать легитимность войны с Ираком вызвал в Соединенных Штатах недоумение и раздражение. Вопрос о том, насколько американская уверенность в злонамеренности Ирака была искренней, остается открытым, однако явное неприятие действий США рассматривалось в Вашингтоне как нарушение союзнических обязательств и предательство.

Что касается военного участия ЕС в операциях на территории Ирака, то участники коалиции покинули страну, за исключением инструкторов по подготовке кадров армии и полиции. В сентябре 2004 г. после длительных переговоров было достигнуто соглашение об участии НАТО в урегулировании ситуации в Ираке. Но США не удалось убедить руководство блока согласиться на отправку военных сил в поддержку нового иракского правительства. Альянс взял на себя лишь обязанность по формированию кадров для иракской армии и полиции. ЕС в 2005 г. начал программу по подготовке иракских полицейских кадров «JUST LEX». В страну были направлены 30 специалистов из 17 государств-членов; стоимость программы составила около 30 млн евро.

Итак, в период иракского кризиса Франция и Германия продемонстрировали возможность несовпадения интересов ЕС и США, что заставило Вашингтон, несмотря на явное недовольство позицией этих стран, начать поиск компромисса и путей восстановления партнерства. Партнерство стало чуть «более равным». Кроме того, оно стало бы еще «более равным» в случае, если бы ЕС выдвинул собственные инициативы по борьбе с терроризмом и решению проблем Ближнего Востока. При этом такого рода инициативы, с американской точки зрения, должны были бы быть подкреплены европейским ресурсным обеспечением.

В октябре 2003 г. на Мадридской конференции доноров Ирака при участии ЕС было принято решение ассигновать 33 млрд долл. на восстановление Ирака, из которых 1 млрд предоставила Великобритания и 1,5 млрд другие страны ЕС. Франция платить отказалась, из бюджета ЕС было предоставлено 518,5 млн евро.

В ноябре 2006 г. ЕС и Ирак подписали Соглашение о партнерстве и сотрудничестве. В своих отношениях с Ираком ЕС делает упор на использование европейского опыта, а не на финансовую помощь, считая, что Ирак не относится к категории стран, остро нуждающихся в финансовой поддержке. ЕС видит свою задачу в том, чтобы «помочь стране использовать эффективно собственные ресурсы»¹. Помощь направляется в основном на укрепление иракских политических институтов и создание системы управления страной. Важнейшим направлением сотрудничества является помощь беженцам и перемещенным лицам. На эти цели с 2006 по 2009 г. ЕС ассигновал 145 млн евро. Другим важным направлением является помощь в восстановлении системы образования. На период 2009–2010 гг. Европейская комиссия ассигновала на помощь Ираку 65,8 млн евро².

С 2011 г. ЕС перешел в сотрудничестве с Ираком к обычной практике оказания помощи. Выпущены «Стратегия ЕС в отношении Ирака» и «Многолетняя индикативная программа», и дальнейшая помощь будет оказываться в соответствии с этими документами.

В январе 2010 г. ЕС и Ирак в Брюсселе подписали Меморандум о взаимопонимании в вопросах стратегического партнерства в энергетической сфере. Конкретно Меморандум затронул вопросы подключения газовых ресурсов Ирака к снабжению Европы и помощь ЕС Ираку в реформировании его энергетики.

¹ Capacity Building Programme for Iraq 2009–2010 // European Commission — External Relations. 15.07.2009.

² Ibidem.

Экономические связи ЕС–БСВ

В последнее десятилетие наблюдается рост экономических связей ЕС со странами БСВ, хотя их место в объеме торговли ЕС остается на уровне 4% для импорта и 7% для экспорта¹. Доля импорта нефтепродуктов из региона составила в 2011 г. 14,0% от общего объема импорта ЕС этой группы товаров. Для большинства стран региона ЕС является крупнейшим импортером.

Таблица 18.1

Торговля ЕС со странами Большого Ближнего Востока в 2011 г.¹

	Импорт ЕС (млрд евро)	Доля в импорте ЕС (%)	Доля стран региона в импорте ЕС энергоресурсов (%)	Экспорт ЕС (млрд евро)	Доля в экспорте ЕС (%)	Объем торговли
С.Аравия	27,9	1,7	4,6	26,4	1,7	54,3
ОАЭ	8,8	0,5	0,6	32,6	2,1	41,4
Иран	15,9	0,9	2,8	10,5	0,7	26,4
Катар	13,3	0,8	2,4	4,9	0,3	18,2
Ирак	9,5	0,6	1,8	3,9	0,3	13,3
Кувейт	4,8	0,3	0,9	3,7	0,2	8,5
Сирия	3,1	0,2	0,5	3,0	0,2	6,1
Ливан	0,3	0,0	0,0	4,7	0,3	5,1
Оман	0,7	0,0	0,1	3,1	0,2	3,8
Иордания	0,3	0,0	0,0	3,3	0,2	3,6
Бахрейн	0,8	0,1	0,1	1,6	0,1	2,5
Йемен	0,4	0,0	0,0	0,8	0,1	1,3
Афганистан	0,05	0,0	0,0	0,9	0,1	0,9
Палестина	0,001	0,0	0,0	0,09	0,0	0,1
<i>Всего</i>	85,8	5,1	13,8	99,5	6,5	185,5
Израиль	12,6	0,8	0,2	16,8	1,1	29,5
Общий итог	98,4	5,9	14,0	116,3	7,6	215,0

Составлено по: DG Trade Statistics (trade.ec.europa.eu).

¹ Вся статистика дана по «DG trade statistic» за 2011 г. (trade.ec.europa.eu).

Крупнейшим торговым партнером ЕС в регионе является Саудовская Аравия, на которую приходится свыше четверти объема торговли ЕС с БСВ. В 2011 г. импорт ЕС из Саудовской Аравии составил 27,9 млрд евро, увеличившись более, чем на 70% по сравнению с предыдущим годом, что было связано с ростом импорта нефти. Объем импорта нефти в 2011 г. составил 23,7 млрд евро — 84,9% от объема импорта из Саудовской Аравии и 4,9% нефтяного импорта ЕС. Экспорт составил 26,4 млрд евро, из которых 7,9 млрд евро (30%) пришлось на продукцию машиностроения, 3,7 млрд евро (14%) на продукцию химической промышленности, 2,7 млрд евро (10,4%) на транспортное машиностроение, 2,2 млрд евро (8,5%) на металлы.

Второе место в торговле ЕС с регионом занимают ОАЭ, что определяется, прежде всего, большим объемом экспорта ЕС в эмираты, который в 2011 г. составил 32,6 млрд евро. В экспорте 38,3% (12,5 млрд евро) пришлось на продукцию машиностроения, 13,2% (4,3 млрд евро) на продукцию транспортного машиностроения, 13,2% (4,3 млрд евро) на продукцию металлургической промышленности, 8,3% (2,7 млрд евро) на продукцию химической промышленности. Импорт ЕС из ОАЭ в 2011 г. составил 8,8 млрд евро, из которых 35,5% (3,1 млрд евро) пришлось на нефтепродукты, 25,7% (2,3 млрд евро) на драгоценные и полудрагоценные камни.

С 2002 по август 2005 г. действовало Соглашение о торговле и сотрудничестве, действие которого было прекращено после заявлений Ирана о возобновлении ядерной программы. Иран не является членом ВТО, что определяет отсутствие между ЕС и Ираном соглашения о торговле. В 2011 г. в торговле ЕС Иран занимал 27-е место и на него пришлось менее одного процента, как экспорта ЕС, так и импорта. В торговле Ирана в 2011 г. на ЕС пришлось 21,5% (10,7 млрд евро) импорта и 17,8% (13 млрд евро) экспорта. ЕС является главным экспортером Ирана и уступает лишь ОАЭ по объему импорта.

Доля ЕС во внешней торговле Ирана в том же году составила 21,5% (10,7 млрд евро) в импорте и 17,8% (13 млрд евро) в экспорте. Хотя Иран является 4-м в мире по добыче нефти, импорт в ЕС энергоносителей в 2011 г. составил лишь 2,8% от общего объема импорта ЕС. В экспорте ЕС в Иран в 2011 г. 40,9% (4,3 млрд евро) пришлось на продукцию общего машиностроения и электро-машиностроения, 15,1% (1,6 млрд евро) на химическую продукцию, 12,1% (1,3 млрд евро) на транспортное машиностроение.

На Саудовскую Аравию, ОАЭ и Иран в 2011 г. пришлось 56,8% от объема торговли ЕС со странами региона.

Политика Евросоюза на Большом Среднем Востоке тесно связана с формированием собственной европейской внешней политики и важнейшей ее составляющей — отношениями между ЕС и США. В июне 2004 г. США выступили с так называемой Инициативой по Большому Среднему Востоку. Для ЕС это было признание Вашингтоном необходимости интернационализации своей политики в регионе и приглашением принять в ней активное участие, тем более что в этой программе внимание уделялось, прежде всего, не военным, а гуманитарным методам политики, главной объявленной целью стала «демократизация». Согласившись с этой целью, ЕС придерживался собственных методов ее достижения. Его не устраивала провозглашенная Дж.Бушем «упреждающая стратегия свободы».

Европейская стратегия демократизация предусматривает сотрудничество в создании гражданского общества, достижение социальной стабильности и другие меры, не включающие в себя военное вмешательство. Европейцы отмечают, что они выступали за демократизацию задолго до американцев, и это было отражено в таких документах, как, например, Барселонская декларация или двусторонние соглашения со странами региона. Говоря о различиях политики США и ЕС на БСВ, немецкий политолог П. Волкер писал, что «Соединенные Штаты указывают на дефицит демократии в странах, противостоящих интересам Запада в регионе, и угрожают им такими карательными мерами, как санкции или даже насильственные смены режима с помощью внешних сил. Европейская политика предпочитает поддерживать в этих странах силы, готовые к реформам, подталкивая существующие режимы к реформам через диалог, материальную поддержку и другие формы сотрудничества»¹.

Отличается подход США и ЕС к Ирану. И США и ЕС выступают против ядерной программы Тегерана, однако американцы исходят из того, что правительство Тегерана является «враждебным государством», а Европа видит его как партнера, хотя и проблемного, как государство со сложным обществом, но обществом, имеющим колоссальный потенциал для возможной трансформации.

Результаты «арабской весны» 2011 г., когда и США, и ЕС приветствовали смену режимов в странах Магриба и Египте, оказались далеко не однозначными как для самих стран, где произошло свержение тоталитарных и коррумпированных режимов, так и для Европы. В арабских странах к власти пришли группы, тесно связанные с такими ра-

¹ Volker P. America's «Greater Middle East» and Europe: Key Issues for Dialogue // Middle East Policy Council. Vol. XI. Fall 2004. No 3.

дикально-фундаменталистскими движениями, как «Братья мусульмане», для которых идеалы европейской демократии не больше чем пустой звук. Европа оказалась перед дилеммой поддержки этих новых режимов или вступления на путь их бойкота. Оба решения ведут в очевидно тупиковую ситуацию.

В 2012 г. на повестке мировой политики встал вопрос о смене режима в Сирии. В феврале 2012 г. Евросоюз объявил о новых санкциях в отношении президента страны Башара Асада и его окружения. До этого ЕС уже принял решение о замораживании счетов 100 физических лиц и 38 организаций и ввел санкции на импорт нефти из Сирии, что привело к падению стоимости сирийского фунта. Есть опасение, что усилиями США, Европы и тех арабских стран, которые выступают за уход Башара Асада, ситуация в Сирии будет развиваться по ливийскому сценарию. Труднее прогнозировать результаты смены власти в Дамаске, хотя «арабская весна» показала все сложности попыток демократизации тоталитарных режимов в этом регионе.

Глава 19. Отношения ЕС со странами Латинской Америки и Карибского бассейна: политика переменных скоростей и приоритетов

Страны Латинской Америки и Карибского бассейна (ЛАКБ) вступили в XXI в. в обстановке глубоких сдвигов во всех областях общественной жизни. Серьезные перемены происходят в экономике, кардинально (по сравнению с 90-ми годами прошлого столетия) меняется внутривнутриполитическая ситуация, поиском новых направлений отмечена международная деятельность основных государств региона. Все эти факторы создают весьма неординарную ситуацию, трансформируют облик Латинской Америки, открывают перед ее народами новые альтернативные перспективы, но одновременно рождают и дополнительные вызовы, на которые латиноамериканские элиты и общества в целом должны дать убедительные ответы.

На рубеже веков регион ЛАКБ последовательно укреплял свои позиции как один из центров влияния и хозяйственного роста в формирующемся многополярном мире. Речь идет о 33 суверенных государствах с общим населением, приближающимся к 600 млн человек, суммарным ВВП более 2 трлн долл., объемом внешней торговли свыше 1,2 трлн долл. и долей промышленной продукции в экспорте, составляющей около 65%¹.

Безусловно, на сегодняшний день ни одна из стран Латинской Америки не входит в группу мировых лидеров первой линии, но в совокупности регион оказывает существенное влияние на глобальную политику и экономику благодаря растущему хозяйственному потенциалу, значительному населению и огромным природным ресурсам².

¹ Подсчитано по: World trade in 2006 — Overview (<http://www.wto.org/>); Comision Economica para America Latina y el Caribe (<http://www.eclac/>).

² Давыдов В.М., Бобровников А.В. Роль восходящих гигантов в мировой экономике и политике (шансы Бразилии и Мексики в глобальном измерении). М.: ИЛА РАН, 2009. С. 23.

Новый имидж Бразилии как одной из восходящих стран-гигантов¹, мощная внешнеторговая экспансия Мексики, мировой вес агропромышленного комплекса Аргентины и энергетического сектора Венесуэлы, общепризнанные экономические успехи Чили — эти факторы «работают» на повышение удельного веса Латинской Америки на международной арене и придают ей высокую глобальную значимость.

Ощутимо возрастают и внешнеполитическая роль Латинской Америки, степень ее самостоятельности в международных делах.

Еще совсем недавно, в последнее десятилетие XX в., большинство стран региона однозначно ориентировались на США, декларировалось даже установление так называемых «кровных отношений», что позволяло Вашингтону прочнее «привязать» к себе южных соседей, в частности, путем учреждения под своей эгидой интеграционных группировок и подписания серии соглашений о свободной торговле². Окрыленный успехом Белый дом уже в декабре того же года на саммите Америк в Майами добился единодушного одобрения амбициозного проекта — создания к 2005 г. Зоны свободной торговли Америк (АЛКА) с участием всех латиноамериканских государств от Рио-Гранде до Огненной земли. Тем самым США планировали «намертво» закрепить Латинскую Америку в качестве неисчерпаемого экономического резерва и обеспечить свои ТНК весомыми и долгосрочными преимуществами в острейшей глобальной конкуренции с европейским и азиатским бизнесом.

Однако события в Латинской Америке на рубеже веков стали развиваться по другому сценарию. Группа ведущих государств региона (Аргентина, Бразилия, Венесуэла) взяла курс на преимущественное развитие не панамериканской, а латиноамериканской интеграции³. Сначала это был проект на основе расширения Общего рынка стран Южного конуса — МЕРКОСУР, а начиная с 2004 г. — на основе абсолютно новой интеграционной модели АЛБА⁴.

Цель новой латиноамериканской стратегии — диверсификация экономических и политических связей за пределами Западного полушария.

¹ Президент Инасио Лула да Силва утверждал в 2009 г., что к 2020 г. Бразилия станет как минимум пятой экономической мира (см. подробнее: http://www.ieco.clarin.com/economia/Brasil-Lula-confirman-diarios-enojo_0_168583152.html).

² Сударев В.П. Межамериканская система: генезис и эволюция (конец XIX — начала XXI в.): Учеб. пособие для вузов. М.: МГИМО-Университет, 2008. С. 125.

³ См. подробнее: Венесуэла: практика «боливарианского проекта» (результаты и риски) (Сударев В.П., Дабагян Э.С., Семенов В.Л., Пятаков А.Н.). Серия «Саммит». М.: ИЛА РАН, 2011.

⁴ О деятельности АЛБА см. ниже.

В результате интенсифицировались контакты с Европейским Союзом, резко возрос товарооборот со странами Азии, в первую очередь с Китаем, который выдвинулся в число крупнейших потребителей латиноамериканских продуктов. Мексика, Перу, Чили приняли активное участие в развитии многостороннего сотрудничества в рамках АТЭС. Все чаще государства Латинской Америки стали проявлять твердость в отстаивании своих интересов и своей самостоятельности.

Европейский вектор внешней политики латиноамериканского региона в 2000-е гг. стал приоритетным. В усилении двустороннего сотрудничества были заинтересованы оба региона: и ЕС, и Латинская Америка. Латинская Америка видела в данном сотрудничестве возможность подтвердить свою самостоятельность. А со стороны ЕС такой активизации способствовало вступление в 1986 г. в ЕС Испании и Португалии, которые сразу же начали претендовать на роль моста между Европой и Южной Америкой. Иберийские государства рассчитывали, что роль возможного проводника в межрегиональном сотрудничестве сможет существенно поднять их престиж внутри ЕС.

В 2010 г. стоимость товарооборота между двумя регионами составила 174 млрд евро¹. Из Евросоюза в страны ЛАКБ поступает основная часть прямых иностранных инвестиций, в 2009 г. их накопленный объем составлял почти 315,5 млрд евро². На первом месте среди стран — источников инвестиций в Латинскую Америку стоят США (17%), затем Нидерланды (13%), Китай (9%), Канада, Испания и Великобритания (по 4%)³.

Первым программным документом, определившим общую стратегию отношений двух регионов, стала принятая в 1999 г. Концепция стратегических партнеров. В 2005 г. Европейской комиссией была принята новая стратегия отношений с регионом. Документ ставил цель интенсифицировать политический диалог двух партнеров, чтобы усилить их роль в поиске ответов на вызовы глобализации, включая изменение климата, сохранение лесного массива, развитие биотехнологий, борьбу с наркобизнесом и коррупцией.

Осенью 2009 г. Комиссия пересмотрела стратегию, приняв ее новый вариант под названием «Европейский Союз и Латинская Америка: партнерство глобальных игроков». Приоритетами ЕС на данном

¹ European Commission: Trade: Latin America (Bilateral relations) (<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/latin-america/>).

² Ibidem.

³ См. подробнее: Foreign direct Investment in Latin America and the Caribbean, 2010 (<http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/43290/P43290.xml&xsl=/ddpe/tpl-i/p9f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xslt>).

направлении были: развитие региональной интеграции в Латинской Америке и заключение с субрегиональными группировками соглашений об ассоциации, сотрудничество в целях борьбы с бедностью и социальным неравенством, а также повышение уровня образования в странах ЛАКБ, изменение климата, энергетическая безопасность, миграция.

Латинская Америка вступила в начале XXI в. в глобальную борьбу за право не просто сохранить, но и увеличить собственную экономическую, политическую и даже культурно-цивилизационную идентичность, а вместе с ней и субъектность международного права. Инструментом такой борьбы стало отстаивание собственной новой региональной модели интеграции. И ЕС поддержал эту тенденцию в лице МЕРКОСУР в противовес США и их проекту НАФТА.

Сегодня стороны сотрудничают по широкому кругу вопросов, который включает политику, экономику, социальное развитие, научные исследования и обмен технологиями, культуру и образование, охрану окружающей среды, борьбу с наркобизнесом, регулирование миграции и др.

Саммиты ЕС — Латинская Америка каждые два года формируют общую повестку дня и линию многостороннего сотрудничества двух регионов. Кроме того, выделяются три основных уровня сотрудничества ЕС со странами Латинской Америки и Карибского бассейна. Первый — отношения ЕС со всей группой стран ЛАКБ (многостороннее сотрудничество), второй — отношения ЕС с субрегиональными группировками и третий — отношения ЕС с отдельными странами региона.

Первый в истории саммит глав 48 государств стран ЕС и ЛАКБ состоялся в июне 1999 г. в Рио-де-Жанейро. Второй саммит прошел в 2002 г. в Мадриде, третий — в 2004 г. в Гвадалахаре (Мексика), четвертый — в 2006 г. в Вене, пятый — в 2008 г. в Лиме (Перу).

Ввиду региональной специфики Латинской Америки неотъемлемой частью повестки дня саммитов была борьба с организованной преступностью, наркобизнесом, с бедностью и социальным неравенством. В целях повышения качества образования стороны разработали план создания «общей зоны образования» стран ЕС и Латинской Америки, предусматривающий взаимное признание дипломов. Среди международных проблем особое внимание стороны уделяется укреплению мира, борьбе с терроризмом и защите окружающей среды.

Шестой саммит ЕС—ЛАКБ прошел в мае 2010 г. в Мадриде с участием представителей 60 стран. Интересно отметить, что готовящийся в это же время аналогичный саммит ЕС и США был отменен.

За прошедшие с саммита 2010 г. два года в отношениях между ЕС и Латинской Америкой произошли значительные изменения. С одной стороны, мировой финансовый кризис потребовал сокращения расходов и выплаты долгов. С другой стороны, последствия кризиса для стран Латинской Америки в краткосрочной перспективе хотя и менее тяжелые, чем для стран ЕС, однако в долгосрочном плане последствия кризиса вполне ощутимы, так как остаются нерешенными такие внутренние проблемы, как искоренение бедности, безграмотности, безработицы и ликвидация локальных вооруженных конфликтов.

Первоначальная повестка дня Мадридского саммита была пересмотрена, и главными темами для обсуждения стали противостояние финансово-экономическому кризису, изменение климата и диалог о миграции. Необычен был формат саммита: впервые было предусмотрено проведение ряда двусторонних встреч (ЕС—Чили и ЕС—Мексика)¹, а также были проведены встречи с субрегиональными группировками: МЕРКОСУР, КАРИФОРУМ², Андским Сообществом и Центрально-американской группой. Испания как глава ЕС на тот момент видела свою задачу в том, чтобы достичь в ходе саммита наибольших результатов, особенно в свете несостоявшегося саммита ЕС и США.

Одним из важнейших результатов Мадридской встречи стало появление двух новых механизмов сотрудничества: Европейско-латиноамериканского фонда, созданного по образцу Европейско-средиземноморского фонда Анны Линдт, и Инвестиционного фонда с объемом 125 млн евро на период 2009—2013 гг. для изучения возможности разработки инфраструктурных проектов в странах Латинской Америки и Карибского бассейна. Этот фонд ставит цель укрепить связи между гражданскими обществами двух регионов.

В целом, Мадридский саммит заложил основу «новой эры» в отношениях между странами ЕС и Латинской Америки, так как позволил разработать взаимоприемлемые решения таких международных про-

¹ В ходе двусторонней встречи ЕС—Чили была выдвинута задача ликвидации последствий прошедшего в феврале 2010 г. землетрясения и цунами и превращения Чили в течение ближайших 10 лет в страну, где искоренена бедность. Также в Мадриде состоялся пятый двусторонний саммит ЕС—Мексика. На нем обсуждались такие темы, как организованная преступность, изменения климата, миграция и международная финансовая реформа.

² **КАРИФОРУМ** — политическая организация, созданная с целью поддержки региональной интеграции стран Карибского бассейна и стран АКТ. В Карифорум входят следующие страны: Антигуа и Барбуда, Багамские острова, Барбадос, Белиз, Куба, Доминика, Доминиканская Республика, Гренада, Гайана, Гаити, Ямайка, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Сент-Винсент и Гренадины, Суринам, Тринидад и Тобаго.

блем как финансовый кризис, кризис в международной торговле, изменения климата, организованная преступность.

Еще одним успехом Мадридского саммита можно считать прошедший в его рамках шестой саммит ЕС и шестнадцати Карибских стран, на котором впервые была определена стратегия долгосрочного сотрудничества ЕС с этим субрегионом. Эта стратегия включает политический диалог, вопросы изменения климата и международной торговли. Для Карибских стран сейчас очень важно найти свое место в международном сообществе.

Многостороннее сотрудничество в политической сфере выразилось в создании в 2006 г. Европейско-латиноамериканской парламентской ассамблеи — ЕВРОЛАТ. В ее рамках работают три постоянных комитета: по политике, безопасности и правам человека; по экономике и финансам; по окружающей среде, социальным вопросам, образованию и культуре. Весной 2009 г. в Мадриде состоялось пленарное заседание ЕВРОЛАТа. В работе приняли участие 150 парламентариев (по 75 от ЕС и стран Латинской Америки). По итогам пленарного заседания были приняты три резолюции: о глобальном экономическом кризисе, о доступе к водным ресурсам, об изменении климата, а также Европейско-латиноамериканская хартия «За мир и безопасность». В Хартии концепция безопасности трактуется в широком смысле: она охватывает политические, экономические, социальные аспекты, а также вопросы охраны окружающей среды и прав человека. В качестве угроз безопасности названы терроризм, торговля оружием, коррупция, организованная преступность, бедность, пандемия и др. Подчеркивая уважение к суверенитету и территориальной целостности государств, Хартия вместе с тем призывает к активизации политического диалога, который мог бы принять форму регулярных политических встреч министров стран обоих регионов. В Хартии выдвинуто предложение о создании межрегионального центра по предотвращению природных катастроф.

Политическая ситуация на континенте отличается значительной спецификой, с которой странам ЕС придется считаться при выстраивании диалога. Дело в том, что к концу первого десятилетия XXI в. в двенадцати странах Латинской Америки¹ у власти находятся политики левой ориентации: «левый поворот» начался в 1998 г. с приходом к власти в Венесуэле Уго Чавеса² и идет до сих пор, так как летом

¹ Это — Венесуэла, Коста-Рика, Никарагуа, Эквадор, Боливия, Бразилия, Аргентина, Уругвай, Парагвай и др.

² См. подробнее: «Левый поворот» в Латинской Америке / Отв. ред. Сударев В.П. М.: ИЛА РАН, 2007.

2011 г. на президентских выборах в Перу победил левый националист Ольянта Умала Тассо.

Не останавливаясь на причинах этого «левого дрейфа» и особенностях левых правительств в разных странах Латинской Америки, отметим только, что на его возникновение серьезно повлияли как негативный опыт неолиберальных реформ 1990-х гг., так и проводившаяся тогда повсеместно политика «выталкивания государства из экономики», приватизация его активов в ключевых отраслях, передача значительной их части в руки крупного транснационального бизнеса. ТНК захватили не только наиболее доходные отрасли производства, но и кредитно-банковскую систему, призванную стимулировать внутренние сбережения и накопления¹.

Были утрачены средства самозащиты, которые применялись прежде, при госкапиталистической модели развития. Такими средствами тогда были избирательная протекционистская политика, охранявшая внутренние рынки от разрушительной внешней конкуренции, поддержка национального частного капитала, в частности малых и средних предприятий, ограничение доступа иностранного капитала в стратегически важные сектора национальной экономики.

В результате «левого дрейфа» 2000-х гг. на первый план вышли национально ориентированные подходы и концепции. В центре внимания оказались вопросы, связанные с отстаиванием суверенитета и национальных экономических интересов, социальной защищенностью малоимущих категорий населения, укреплением институтов гражданского общества. В начале XXI в. регион сошел с неолиберальной орбиты и начал выстраивать иную, альтернативную парадигму общественного развития².

Одним из ключевых моментов в этой парадигме стала возросшая роль государства во всех сферах общественной жизни. В странах Латинской Америки наблюдается создание госпредприятий и в целом наращивание государственной инвестиционной активности, реализуются масштабные социально значимые программы (например, строительство доступного жилья), развивается льготное кредитование малых и средних предпринимателей, растет потребительское и ипотечное кредитование, в рамках борьбы с инфляцией сдерживается рост цен и тарифов, поощряется экспортная ориентация местных

¹ Холодков Н.Н. Латинская Америка: финансовая либерализация и перестройка национальных банковских систем. Итоги и проблемы. М.: ИЛА РАН, 2009. С. 357.

² Латинская Америка: социальные вызовы и политические процессы / Отв. ред. д.и.н. Б.И. Коваль. М.: ИЛА РАН, 2008. С. 150.

товаропроизводителей. Четко просматривается ослабление зависимости государственной власти от традиционных групп давления, прежде всего — международного бизнес-сообщества (Аргентина и Бразилия, например, полностью погасили свои долги МВФ).

По существу, выстраивается новая модель частно-государственного партнерства, приоритетная роль в котором отводится национальным интересам и социальной ответственности бизнеса. Механизмом этой модели в Латинской Америке стала АЛБА — левоориентированное интеграционное объединение, которое успешно позиционируется на континенте, предлагая курс на антиамериканскую интеграцию. АЛБА¹ — новая интеграционная субрегиональная группировка стран ЛАКБ. В ее состав входят девять стран: Боливия, Венесуэла, Куба, Эквадор, Никарагуа, Гондурас, Доминика, Антигуа и Барбуда, Сент-Винсент и Гренадины. Альянс был создан в 2004 г. по инициативе лидера Венесуэлы Уго Чавеса и лидера Кубы Фиделя Кастро. Цель альянса содействие торговле и кооперации между государствами-членами без участия США и в интересах народов участвующих стран, а в долгосрочной перспективе — создание конфедерации стран-участниц. По замыслу создатель, АЛБА является воплощением идей лидера латиноамериканского национально-освободительного движения Симона Боливера. В политическом плане проект предполагает создание конфедерации латиноамериканских государств. В сфере экономики планируется формирование единого производственного комплекса на основе госсектора, включая объединение государственных нефтяных и газовых компаний.

Помимо двусторонних смешанных комиссий были созданы инструменты межгосударственного взаимодействия в производственной и финансовой сферах: межгосударственные крупнонациональные корпорации (КНК). На данный момент их уже 20: в фармацевтике, сельском хозяйстве, культуре, энергетике, а также Банк АЛБА. Любопытный опыт сотрудничества в АЛБА — создание КНК не только с экономической, но и с географической специализацией: так, в АЛБА функционирует корпорация по реализации образовательных и продовольственных программ в Гаити.

В 2008 г. был подписан учредительный договор о введении новой виртуальной денежной единицы «сукре»². С 4 февраля 2010 г. Венесуэ-

¹ АЛБА (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra America — Tratado de Comercio de los Pueblos, *исп.*) — Боливарианский альянс для народов нашей Америки — Торговый договор народов. До 2009 г. объединение называлось Боливарианская альтернатива для народов нашей Америки.

² От *исп.* SUCRE (Sistema Unitario de Compensacion Regional) — Единая региональная компенсационная система.

эла и Куба стали рассчитываться в сукре, затем к ним присоединились Никарагуа и Боливия. Сукре, по мнению ее разработчиков, является прообразом «латиноамериканского евро». Стоимость новой валюты рассчитывалась как среднее значение национальных валют стран — членов АЛБА по отношению к доллару. В настоящее время один сукре приравнивается к 1,25 долл. США. Новая единица, по идее ее инициатора эквадорского президента Р.Корреа, призвана обеспечить экономический суверенитет АЛБА. Проект предполагает исключение доллара и евро из взаиморасчетов при экспортных и импортных операциях. В дальнейшем она должна стать полноценной региональной валютой.

Странам ЕС придется в ближайшем будущем рассматривать АЛБА как реального и популярного игрока и при этом учитывать левую ориентированность этой группировки, считаться с тем, что в условиях огромной социальной поляризации, роста неравенства в латиноамериканских странах будут нарастать бедность, нищета и связанные с ними такие острые проблемы, как неграмотность, наркобизнес, терроризм и др. Именно эти вопросы выносятся странами региона на повестку дня сотрудничества с ЕС. Без их решения вряд ли можно будет говорить об устойчивых и эффективных результатах этого сотрудничества.

К сожалению, начавшийся в США финансово-экономический кризис существенно затормозил движение латиноамериканских стран по новому пути развития. По свидетельству экспертов ЭКЛАК (Экономическая комиссия ООН для стран Латинской Америки), мировой экономической кризис затронул все страны этого региона с 2008 г., хотя и не в одинаковой мере. Под влиянием кризиса снизились темпы экономического роста, возникли затруднения с реализацией продукции на внешних и внутренних рынках, ухудшилось положение на рынках труда. Госбюджеты, «похудевшие» ввиду сократившихся поступлений от налоговых и таможенных сборов, ограничивают возможности правительств по решению проблемы преодоления бедности. К этому надо добавить сократившиеся денежные переводы от латиноамериканцев, уехавших на заработки в США и другие развитые страны, а также усиливающуюся инфляцию, наиболее болезненно сказывающуюся на беднейших слоях общества.

В стратегическом плане кризис высветил два императива: дальнейшее повышение регулирующей роли государства в экономической жизни стран региона и активизацию движения за новый международный экономический порядок. Еще один урок кризиса — необходимость для стран ЛАКБ продолжать интенсивную диверсификацию своих внешних связей с тем, чтобы снизить чрезмерную зависимость

от товарных и финансовых рынков США. В специальном исследовании ЭКЛАК указывается на необходимость выстраивания отношений стратегического партнерства с государствами Азиатско-тихоокеанского бассейна (АТБ) как приоритетное направление для Латинской Америки, так как в АТБ сосредоточены самые динамичные мировые рынки¹. Возможно, в краткосрочной перспективе мирового кризиса европейское направление внешнеполитической деятельности Латинской Америки может отойти на второй план.

Бывший исполнительный секретарь ЭКЛАК Энрике Иглесиас поставил вопрос о необходимости разработки для стран региона новой модели развития, которая отвечала бы вызовам времени и при которой ведущую роль в защите национальных интересов, в решении проблем развития играло бы государство².

Другим направлением взаимодействия стран Европейского Союза и стран Латинской Америки является развитие отношений с субрегиональными группировками. ЕС строит эти отношения в едином формате Рамочных соглашений об ассоциации, аналогичных тем, которые на протяжении нескольких десятилетий ЕС заключал с третьими странами. Структура этих соглашений стандартна. Она состоит из трех частей: политического диалога, сотрудничества по широкому кругу экономических и социальных вопросов и зоны свободной торговли.

В 1990-е гг. Евросоюз надеялся заключить подобные соглашения со всеми субрегиональными группировками Латинской Америки и таким образом создать крупнейшую в мире зону свободной торговли. Однако именно третий раздел соглашений стал предметом серьезных разногласий. Сегодня надежд на формирование единой европейско-латиноамериканской зоны свободной торговли фактически не осталось. ЕС перешел к тактике двусторонних союзов с субрегиональными группировками или с отдельными странами Латинской Америки.

МЕРКОСУР и ЕС по инициативе Испании подписали в 1995 г. межрегиональное рамочное соглашение о сотрудничестве, которое вступило в силу в 1999 г. и стало тогда первым в истории соглашением между двумя Таможенными союзами³. В 2000 г. ЕС и МЕРКОСУР уже начали

¹ El Arco del Pacifico Latinoamericano despues de la Crisis. Desafios y propuestas. CEPAL, 2009. P. 15.

² Iglesias E. El papel del Estado y los paradigmas economicos en America Latina // Revista de la CEPAL. 2006. No 90. P. 7–15.

³ Мадридский договор расширил платформу для переговоров и определил политические дискуссии как средство преодоления расхождений в ходе многосторонних переговоров. Сотрудничество включает в себя четыре направления: 1) торговля: либерализация торговли, увеличение торгового оборота, страхование, создание специфической

переговоры о заключении соглашения о создании зоны свободной торговли, но в 2004 г. они были прерваны из-за серьезных разногласий по проблемам сельского хозяйства¹. В случае заключения соглашения с МЕРКОСУР будут введены квоты на импорт мяса из Аргентины, Бразилии, Уругвая и Парагвая, что может привести к разорению европейских производителей, а либерализация торговли отразится на продовольственной безопасности стран ЕС².

Решение о возобновлении переговоров было принято на майском 2010 г. саммите ЕС—Латинская Америка, но серьезного продвижения в деле заключения соглашения о зоне свободной торговли пока нет. В пресс-релизе ЕС говорится, что «если сторонам не удастся прийти к компромиссу, то в следующее десятилетие ЕС уступит свое второе место в экспорте Латинской Америки Китаю»³.

С 2000 г. экспорт МЕРКОСУРа в ЕС вырос в пять раз, и ЕС стал главным рынком потребления агропродукции из стран МЕРКОСУР⁴. Наибольшими скептиками по вопросу соглашения с МЕРКОСУР выступают Нидерланды, Германия, Франция, Ирландия, Австрия, Бельгия, Финляндия, Греция, Польша, Словения. «Сельское хозяйство не должно быть разменной картой в торговых переговорах, особенно в такой тяжелый для всех стран ЕС момент кризиса», — заявили министры сельского хозяйства этих стран в специальном коммюнике⁵.

Думается, что твердая позиция ЕС в области сельского хозяйства, изменение которой вряд ли возможно в условиях нарастающего мирового продовольственного кризиса, будет и дальше являться своего рода препятствием в переговорах с МЕРКОСУР. Хотя, несмотря на неудачу

таможенной системы, торговля с третьими странами, согласование торговых отношений с нормами ГАТТ, определение категорий товаров, на которые распространяются льготы, обмен информацией; 2) экономика: отраслевое сотрудничество, стимулирование инвестиций, поддержка сотрудничества между малыми и средними предприятиями, поощрение создания совместных предприятий, энергетическая сфера, транспорт, научные исследования, телекоммуникации и цифровые технологии, охрана окружающей среды; 3) интеграция: организационная поддержка; 4) расширенное сотрудничество включает в себя такие направления, как борьба с наркотиками, культура, информация и средства связи, а также создание зоны свободной торговли до 2005 г. Договором также предусматривалось создание общей структуры институтов: Совета по кооперации и Общей Комиссии.

¹ С населением 700 млн человек ЕС и МЕРКОСУР образовали бы наибольшую в мире зону свободной торговли.

² Bulletin Quotidien Europe. No 10329. 05.03.2011.

³ Bulletin Quotidien Europe. No 10232. 09.10.2011.

⁴ Bulletin Quotidien Europe. No 10359. 15.04.2011.

⁵ Bulletin Quotidien Europe. No 10342. 23.03.2011.

торговых переговоров между ЕС и МЕРКОСУР, стороны сотрудничают с 2008 г. в трех новых областях: наука и техника, инфраструктура и альтернативные источники энергии.

Кроме того, есть проблемы и внутри МЕРКОСУР. О том, что в рамках группировки еще не сложился эффективный свободный обмен товарами, свидетельствует недавний торговый конфликт между автомобильными производителями Аргентины и Бразилии¹.

Эксперты видят выход из такой ситуации на пути заключения двусторонних договоров между ЕС и отдельными странами. Отношения же на уровне интеграционных групп следует оставить для парламентских структур, которые развивают довольно динамичное сотрудничество, используя исторические и культурные связи двух континентов².

Другая субрегиональная интеграционная группировка — Андское сообщество наций и ЕС начали политический диалог в 1996 г., а в 2003 г. подписали Соглашение о политическом диалоге и сотрудничестве, которое пока не ратифицировано. Попытка ЕС заключить с группировкой полноценное соглашение об ассоциации провалилась из-за остановки в 2008 г. переговоров по зоне свободной торговли. Одним из самых острых был вопрос о расширении квот и снятии защитных пошлин на импорт бананов. В ответ Евросоюз применил новую стратегию: по первым двум частям соглашения (политическому диалогу и социально-экономическому сотрудничеству) продолжаются рамочные переговоры, а переговоры по торговле переведены в двусторонний формат. В целом же переговорный процесс ЕС с Андским сообществом зашел в тупик. Эта интеграционная группировка расколота как никогда прежде. Если Колумбия и Перу были готовы продолжать обсуждение темы о создании зоны свободной торговли с ЕС, то Боливия и Эквадор практически вышли из переговорного процесса. Препятствиями стали такие темы, как диалог о наркотиках и нелегальная иммиграция в Испанию.

ЕС продолжил переговоры только с Колумбией и Перу. Подписание торговых соглашений с этими странами состоялось в ходе саммита ЕС—Латинская Америка в 2010 г. Соглашения вводят либерализацию в торговле промышленными товарами в течение десяти лет: при этом рынок в Перу охватит 80%, а в Колумбии 65%. В сельском хозяйстве этот процесс продлится 17 лет³. Итогом станут отказ от действовавшей до сих пор системы генеральных преференций и переход к та-

¹ См. подробнее: Бразилия — восходящий центр экономического и политического влияния. Серия «Саммит». М., ИЛА РАН, 2008; *Окунева. Л.С.* Бразилия: особенности демократического проекта. М., МГИМО-Университет, 2008.

² Bulletin Quotidien Europe. No 10386. 26.05.2011.

³ Bulletin Quotidien Europe. No 10346. 29.03.2011.

кому режиму регулирования, который обеспечит безопасность, стабильность и предсказуемость для субъектов бизнеса из обоих регионов. ЕС оставляет дверь открытой и для двух других Андских стран — Боливии и Эквадора¹.

Надо отметить, что внутренняя позиция стран ЕС противоречива. Так, например, сразу же после окончания саммита 2010 г. фракция зеленых в Европейском парламенте начала критиковать заключенные торговые соглашения. Зеленые считают, что ЕС продолжает придерживаться старой логики создания зон свободной торговли, чтобы решить проблему перепроизводства в странах Евросоюза без учета факторов экономических последствий, продовольственной безопасности и соблюдения прав человека в данном регионе. Думается, что в будущем сотрудничество с Андским сообществом как с отдельной группировкой отойдет для ЕС на второй план, особенно учитывая создание нового интеграционного блока АЛБА.

ЕС и шесть стран Центральной Америки (пять членов Центральноамериканского общего рынка и Панама) еще в 1984 г. оформили так называемый Диалог Сан Хосе. Его целью был поиск мирных путей урегулирования вооруженных конфликтов. В настоящее время именно взаимодействие по политическим вопросам составляет основу отношений двух группировок. В 2003 г. они подписали Соглашение о политическом диалоге и сотрудничестве, а в 2007 г. провели первый тур переговоров о заключении полноценного соглашения об ассоциации.

Переговорный процесс проходил не гладко, однако одним из главных реальных результатов Мадридского 2010 г. саммита ЕС—Латинская Америка можно считать подписание соглашения между ЕС и странами Центральной Америки (Коста-Рика, Сальвадор, Гватемала, Гондурас, Никарагуа, Панама). Центральная Америка — это рынок с населением 35 млн человек; подписанное соглашение устанавливает полное открытие региона для торговли промышленными товарами. В сельском хозяйстве установлен переходный период в десять лет для ряда продуктов — бананов, говядины, риса. Соглашение предполагает полную либерализацию торговли промышленными товарами двух регионов и беспопытный доступ европейских автомобилей на рынок стран Центральной Америки в течение десятилетнего периода. Особо отмечается улучшение режима инвестирования для европейских компаний в этом субрегионе. 22 марта 2011 г. в Брюсселе это соглашение о зоне свободной торговли было парафировано².

¹ Bulletin Quotidien Europe. No 10358. 13.04.2011.

² Bulletin Quotidien Europe. No 10343. 24.03.2011.

Двусторонние отношения с латиноамериканскими странами становятся в последние годы все более значимыми для Евросоюза и, видимо, станут основным механизмом его будущей стратегии в указанном регионе. К этому Брюссель пришел после серии тактических неудач в развитии отношений с субрегиональными интеграционными группировками и, в частности, в переговорах о либерализации торговли. Теперь ЕС ставит цель заключить соглашение об ассоциации с каждой отдельной страной. На сегодняшний день такие соглашения подписаны с Мексикой (2000), Чили (2002), Колумбией (2010) и Перу (2010). В отношении наиболее важных партнеров из числа стран ЛАКБ Европейская комиссия разработала многолетние программы развития сотрудничества на 2007–2013 гг.

Все большее внимание ЕС уделяет развитию отраслевого сотрудничества, в том числе в наиболее привлекательных для стран ЛАКБ областях, связанных с их курсом на модернизацию. Речь идет о сотрудничестве в области науки и техники, технологического обмена, высшего образования, авиационной промышленности, атомной энергетики.

Так, Бразилия и ЕС заключили в 1992 г. соглашение о сотрудничестве. Летом 2007 г. во время португальского председательства в ЕС первый саммит ЕС–Бразилия состоялся в Лиссабоне. На нем стороны присвоили друг другу статус стратегических партнеров и определили приоритетные направления действий. В их числе: энергетика и разработка альтернативных видов топлива, промышленное развитие, интеллектуальная собственность, ядерная энергетика и авиация, защита прав человека и демократии, борьба с бедностью и глобальным изменением климата.

По итогам второго саммита (декабрь 2008 г.) был принят трехлетний план сотрудничества. Стороны договорились заключить соглашения по воздушному транспорту и безопасности в воздухе, эксплуатации спутниковой связи, мирному использованию ядерной энергии. В октябре 2009 г. в Стокгольме прошел третий саммит ЕС–Бразилия. Стороны обсудили вопросы изменения климата, противодействия мировому экономическому кризису и реформы международной финансовой системы, а также различные аспекты межрегионального и международного сотрудничества. Летом 2009 г. прошла первая встреча группы высокого уровня по вопросам макроэкономического и финансового диалога. Пятый, саммит ЕС–Бразилия состоялся в октябре 2011 г.¹ Объем капиталовложений ЕС в Бразилию превышает объем инвестиций Индии, России и Китая вместе

¹ Bulletin Quotidien Europe. No 10465. 04.10.2011.

взятых. На Бразилию в целом приходится более 40% прямых иностранных инвестиций ЕС в страны Южной Америки¹. На последнем саммите были подписаны план экономического сотрудничества в 20 секторах на 2012–2014 гг. и программа сотрудничества по сохранению культурного наследия и разнообразия. Также обсуждалась программа «Наука без границ», предложенная президентом Бразилии Дилмой Руссефф, направленная на расширение возможностей обучения бразильских студентов в странах ЕС². Вместе с тем не было осуществлено планируемое подписание соглашения о либерализации авиатранспорта.

Мексика была первой страной, заключившей с ЕС соглашение об экономическом партнерстве, политической координации и сотрудничестве, которое было подписано в 1997 г. Оно положило начало политическому диалогу и регулярным встречам на высшем уровне, а также учредило зону свободной торговли, которая позволила существенно увеличить взаимный товарооборот и потоки капиталов.

Летом 2008 г. Европейская комиссия обнародовала новую концепцию развития отношений с Мексикой. В ней указывается на целесообразность установления стратегического партнерства между сторонами. Особое внимание к Мексике обосновывается ее тесными отношениями с США, членством в НАФТА и в Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Новый подход со стороны ЕС предполагает сотрудничество по четырем основным направлениям: политика, безопасность, охрана окружающей среды и социально-экономическое развитие. Сейчас Мексика является одним из основных стратегических партнеров ЕС.

Куба является предметом особого внимания со стороны ЕС. В отличие от США, Евросоюз поддерживает со страной конструктивные отношения, направленные на развитие демократии и прав человека, модернизацию экономики и общества, развитие гуманитарных контактов³. Куба участвует в саммитах ЕС–ЛАКБ и с 2008 г. — во встречах министров иностранных дел ЕС–Группа Рио.

Однако в 2003 г. сотрудничество ЕС с Кубой официально было прервано в связи с арестом 75 кубинских оппозиционеров⁴. Сотрудничество возобновлялось постепенно: сначала Евросоюз приветствовал курс на широкое международное сотрудничество, который был взят прави-

¹ Ibidem.

² Bulletin Quotidien Europe. No 10466. 05.10.2011.

³ В 1996 г. ЕС и Куба выработали Платформу общей позиции отношений между Кубой и ЕС.

⁴ Европейские политики назвали этот арест «Черной весной» 2003 г.

тельством Рауля Кастро после того, как в 2006 г. лидер кубинской революции Фидель Кастро оставил главные государственные должности, а в 2008 г. отношения ЕС с Кубой возобновились. В 2010 г. в ходе визита министра иностранных дел Испании Мигеля Анхеля Моратиноса на Кубу президент Кубы Рауль Кастро объявил об освобождении 52 из 75 политических заключенных. Это освобождение стало возможным благодаря посредничеству Католической церкви Кубы, за политическим диалогом которой с кубинским правительством с большим интересом наблюдает ЕС¹. ЕС надеется, что этот диалог сможет привести к освобождению всех кубинских политзаключенных.

Испания, которая в первой половине 2010 г. председательствовала в ЕС, заняла позицию полного восстановления сотрудничества с Кубой и считала, что объявленного Раулем Кастро освобождения политзаключенных достаточно для возобновления выработанной в 1996 г. Платформы общей позиции отношений между Кубой и ЕС. Однако Испанию не поддерживают в этом ряд стран ЕС (например, Чехия и Польша), которые требуют от кубинского руководства перехода к политике защиты прав человека, свободы слова и освобождения всех политзаключенных. В результате этих разногласий на сессии Европейского совета в 2010 г. вновь было отложено возобновление Платформы 1996 г. из-за противодействия Чехии, Польши и Германии.

Европейский парламент также стал площадкой острого обсуждения кубинского вопроса. В 2010 г. парламентарии призвали кубинские власти немедленно и без всяких условий освободить всех 200 политических заключенных, до сих пор остающихся в тюрьмах на острове. При этом были отвергнуты как испанское предложение о продолжении курса нормализации отношений с Кубой, так и предлагаемое другими членами ЕС эмбарго против Кубы. Члены Европейского парламента призвали Кэтрин Эштон, Высокого представителя ЕС, немедленно начать конструктивный диалог с представителями кубинского гражданского общества и всеми, кто поддерживает мирный переход к демократии на Кубе.

Подводя итоги, отметим, что сотрудничество со странами ЛАКБ долгое время не входило в число приоритетов внешней политики ЕС. Активизация данного направления произошла благодаря усилиям Испании и Португалии, вступившим в ЕЭС в 1986 г.² С конца 1990-х гг.

¹ См. подробнее: Куба: от адаптации к переменам? / Отв. ред. серии В.И. Давыдов. Серия «Саммит». М.: ИЛА РАН, 2007.

² Латинская Америка в современной мировой политике / Отв. ред. В.М. Давыдов. М.: Наука, 2009. С. 478.

Евросоюз перевел отношения с Латинской Америкой в формат постоянного политического диалога, основу которого составляют проводимые раз в два года саммиты. ЕС также вырабатывает многолетние программы развития сотрудничества с регионом.

В 1990-е гг. Брюссель планировал сформировать обширную европейско-латиноамериканскую зону свободной торговли, заключив соответствующие соглашения с основными субрегиональными группировками Латинской Америки. В связи с этим он активно поддерживал развитие интеграционных процессов в регионе. Однако из-за серьезных торговых разногласий (в том числе отказа ЕС открыть рынки для продовольственных товаров из стран ЛАКБ) идея общей зоны свободной торговли сейчас фактически снята с повестки дня.

ЕС и Латинская Америка как партнеры являются асимметричными. Хотя ЕС занимает третье место (после США и Канады) по объемам торгового оборота с Латинской Америкой и является самым важным иностранным инвестором и наибольшим донором помощи странам региона, но в рейтинге внешнеполитических приоритетов ЕС Латинская Америка не занимает первых мест. ЕС осуществляет с Латинской Америкой только 6,2 % своей внешней торговли, что меньше, чем торговля ЕС со Швейцарией. Напротив, участие ЕС во внешней торговле Латинской Америки в 2010 г. составило 13,6% латиноамериканского внешнеторгового оборота, что, однако, на 39% меньше, чем участие США и Канады¹.

В середине 2000-х гг. Евросоюз переводит свою латиноамериканскую стратегию в формат двусторонних отношений. Основным механизмом выступают двусторонние соглашения об ассоциации, однако пока они подписаны только с Мексикой, Чили, Колумбией и Перу. Постепенно двусторонний диалог распространяется на новые сферы: науку и технику, обмен технологиями, высшее образование, авиацию и ядерную энергетику.

В начале XXI в. ЕС стал часто опираться на свои устойчивые отношения с Латинской Америкой, как на возможную базу своего негласного противостояния с США. В отношении Латинской Америки ЕС применяет политику переменных скоростей и приоритетов.

Однако, несмотря на указанные проблемы, Латинская Америка остается важным партнером ЕС, который рассматривает этот регион как часть стратегии по увеличению своей роли субъекта глобальной политики.

¹ European Commission: Trade: Latin America (Bilateral relations) (<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/latin-america/>).

Еще в 2004 г. на саммите ЕС–Латинская Америка была принята Декларация Гвадалахары, где центральной идеей стала необходимость социальной солидарности в условиях растущей бедности и социальной поляризации в странах Латинской Америки. Эти реалии латиноамериканской действительности могли бы стать реальной платформой успешного взаимного сотрудничества с ЕС. Но, к сожалению, наступивший с 2008 г. финансово-экономический кризис и потребность европейцев решать, прежде всего, жизненно важные для себя проблемы все больше отдаляет регионы друг от друга и обрекает их искать опору в первую очередь в собственных ресурсах.

Раздел IV. РОССИЯ И ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

Глава 20. Экономические связи России и ЕС

Традиционно европейские государства относились к числу важнейших экономических партнеров нашей страны. Либерализация внешнеэкономических связей России в 1990-е гг. привела к расширению форм хозяйственного взаимодействия со странами ЕС. В 2010 г. на 27 государств — членов ЕС (далее — ЕС-27) приходится, например, почти половина внешнеторгового оборота России¹ и около 2/3 накопленных в России прямых иностранных инвестиций². Значение России как внешнеэкономического партнера для большинства стран ЕС намного меньше, но также весьма существенно на фоне других государств за пределами этой интеграционной группировки. В частности, в товарной торговле ЕС с третьими странами Россия уступает только США и Китаю: в 2010 г. на Россию пришлось 6% экспорта ЕС-27 и 11% его импорта³.

¹ См.: Внешняя торговля Российской Федерации по основным странам за январь-декабрь 2010 г. (http://www.customs.ru/index2.php?option=com_content&view=article&id=13098:-----2010-&catid=125:2011-02-04-16-01-54&Itemid=1976).

² По данным Центрального банка РФ, дающим в отличие от Росстата, сведения о распределении всех прямых инвестиций. См.: Прямые инвестиции в Российскую Федерацию по состоянию на 1 января 2010 г. и 1 января 2011 г. (<http://www.cbr.ru>).

³ См.: Partial recovery of trade in goods between EU27 and Russia in 2010 // Eurostat Newsrelease. 2011, 9 June. No 82.

Постоянно развивается институциональная база отношений России и ЕС. Безусловно, в последние годы не наблюдается значительного прогресса в этой сфере, например, сопоставимого с подписанием в 2005 г. «дорожных карт» четырех общих пространств (хотя возможности для прорыва на пути углубления интеграции имеются, в частности, переход к безвизовому режиму). Однако нельзя забывать, что четверть века назад наша страна вообще не имела официальных отношений с Европейскими сообществами, а базовое Соглашение о партнерстве и сотрудничестве России и ЕС вступило в силу лишь 1 декабря 1997 г.

Кроме того, проводимые два раза в год саммиты, регулярные мероприятия в рамках отраслевых диалогов, другие институциональные форматы позволяют пусть и медленно, но двигаться вперед по пути наращивания интеграционного взаимодействия России и ЕС, причем как в экономической сфере, так и по другим направлениям. Свой позитивный вклад обеспечивают и традиционно партнерские отношения нашей страны с рядом государств — членов ЕС, а также особые связи, установившиеся на уровне отдельных регионов и городов России и стран ЕС.

Вместе с тем характер внешнеэкономических связей России и ЕС неизменно на протяжении многих лет слабо отвечает имеющемуся потенциалу хозяйственного сотрудничества двух партнеров. В товарной торговле наблюдаются серьезные структурные дисбалансы, торговля услугами недостаточно развита, а встречные потоки прямых капиталовложений нацелены в основном лишь на стимулирование сбыта компаний-инвесторов. Некоторые виды внешнеэкономических связей России и ЕС — например, стратегические альянсы компаний без долевого участия — в принципе слабо развиты¹. Таким образом, в целом пока можно говорить, на наш взгляд, об отсутствии ощутимого движения к общему экономическому пространству России и ЕС.

Дисбалансы во взаимной торговле товарами

Статистика по торговле России с ЕС не отличается высокой точностью, что демонстрируют большие различия в показателях Федеральной таможенной службы России (ФТС) и Евростата (см. табл. 20.1). Это связано не только с погрешностями расчетов из-за колебаний валютных курсов, но и со сложностью географической привязки грузов,

¹ См., например: *Васильев А.С.* Европейская интеграция и формы стратегических альянсов // Научные труды Вольного экономического общества России. 2008. Т. 91. № 1. С. 18–36.

следующих в разные страны ЕС через крупные морские порты (прежде всего, голландский Роттердам и латвийские порты). Не меньшую проблему для оценки масштабов внешней торговли России с отдельными странами Евросоюза составляет манипулирование контрактными ценами (в том числе с использованием европейских офшорных компаний), а также наличие значительной контрабанды.

Таблица 20.1

Масштабы товарной торговли России с ЕС в 2010 г.

Страна	Экспорт России в ЕС (млрд долл.)*		Импорт России из ЕС (млрд долл.)*		Торговый оборот России и ЕС (млрд долл.)*	
	ФТС	Евростат	ФТС	Евростат	ФТС	Евростат
Нидерланды	54,0	28,8	4,4	8,1	58,4	36,9
Германия	25,1	39,7	26,7	34,8	51,8	74,5
Италия	27,3	17,4	10,0	10,5	37,3	27,9
Франция	12,4	15,5	10,1	8,3	22,6	23,8
Польша	14,9	18,1	5,8	6,7	20,8	24,8
Финляндия	12,2	12,0	4,6	6,2	16,8	18,2
Великобритания	11,3	7,7	4,6	4,8	15,9	12,5
Бельгия	4,9	8,3	3,3	4,9	8,2	13,2
Венгрия	5,3	6,9	3,1	3,4	8,4	10,3
Чехия	5,5	6,5	2,9	3,5	8,4	10,0
Испания	4,0	6,1	3,0	2,0	7,1	8,1
Словакия	4,5	4,7	2,5	1,9	7,0	6,6
Латвия	5,8	0,9	0,7	1,1	6,5	2,0
Швеция	3,6	5,5	2,9	2,2	6,4	7,9
ЕС-27 в целом	210,6	210,0	95,6	114,7	306,2	324,7

Примечание: * Данные Евростата пересчитаны по среднему в 2010 г. курсу евро = 1,3257 долл. США.

Источники: Внешняя торговля Российской Федерации по основным странам за январь-декабрь 2010 г. (<http://www.customs.ru>); Partial recovery of trade in goods between EU27 and Russia in 2010 // Eurostat Newsrelease. 2011, 9 June. No 82.

Тем не менее довольно легко выделить тройку и шестерку ведущих торговых партнеров России в ЕС (см. табл. 20.1). Хотя в 2010 г. на первое место во внешнеторговом товарообороте России вышел Китай, далее следуют Нидерланды, Германия и Италия. Обращают на себя внимание высокие позиции Финляндии и стран Центрально-Восточной Европы, обусловленные географической близостью к России. В то же время Великобритания и Испания заметно уступают другим крупным странам ЕС. Во многом это связано с отсутствием значительных поставок энергоресурсов из России. Например, если объем реализованного Газпромом природного газа в Германии в 2010 г. составил 34,0 млрд куб. м, Италии — 13,1 млрд куб. м, Польше — 9,9 млрд куб. м, а во Франции — 9,8 млрд куб. м, то в Великобритании — только 6,8 млрд куб. м, а в Испанию из России газ вообще не экспортировался¹.

В целом у России в товарной торговле с ЕС большое положительное сальдо, хотя есть ряд стран, которые в Россию экспортируют больше, чем импортируют. Примерно сбалансирована по объемам торговля лишь с Германией. Однако вне зависимости от количественного соотношения экспорта и импорта в торговле России с ЕС наблюдаются сильные структурные дисбалансы. На протяжении десятилетий Россия обменивает преимущественно сырье и полуфабрикаты на готовую европейскую продукцию, причем импорт передового промышленного оборудования, которое способствовало бы модернизации отечественной экономики, сравнительно мал. По данным Евростата, в 2010 г. почти 3/4 российских поставок в ЕС-27 состояли из минерального топлива и других энергетических товаров. Выделялась также продукция черной и цветной металлургии, химической индустрии (см. табл. 20.2). При этом во многих отраслях доминируют товары низкой степени обработки, например, экспорт древесины из России по стоимости почти втрое превосходил поставки пиломатериалов. Доля машин, оборудования и транспортных средств в российском экспорте в ЕС не достигала даже 1%.

¹ См.: Экспорт и повышение надежности поставок газа в Европу. Справка к пресс-конференции 20 июня 2011 г. (http://www.gazprom.ru/f/posts/68/042663/2011.06.20_background_rus.pdf).

Таблица 20.2

Структура российских товарных поставок в ЕС в 2010 г.

Товары	Код SITC*	Объем (млн евро)	Доля (%)
Минеральное топливо и другие энергетические товары	3	118 192,8	74,6
Сырье, кроме топлива	2	3 704,1	2,3
<i>в т.ч. руды металлов</i>	<i>28</i>	<i>1 589,4</i>	<i>1,0</i>
<i>деревесина</i>	<i>24</i>	<i>1 049,1</i>	<i>0,7</i>
Химикаты	5	4 705,3	3,0
<i>в т.ч. неорганические химикаты</i>	<i>52</i>	<i>2 519,8</i>	<i>1,6</i>
<i>органические химикаты</i>	<i>51</i>	<i>959,0</i>	<i>0,6</i>
<i>минеральные удобрения</i>	<i>56</i>	<i>944,3</i>	<i>0,6</i>
Цветные металлы	68	6 002,3	3,8
Стальная продукция	67	4 332,1	2,7
Строительные материалы	66	1 768,1	1,1
Пиломатериалы	63	375,6	0,2
Машины, оборудование и транспортные средства	7	1 317,2	0,8
<i>в т.ч. энергетическое оборудование</i>	<i>71</i>	<i>471,4</i>	<i>0,3</i>
<i>электротехника</i>	<i>77</i>	<i>230,9</i>	<i>0,1</i>
Прочие	–	17 987,4	11,4
Всего	–	158 384,9	100,0

Примечание: * Названия ряда товарных групп даны сокращенно относительно терминов SITC.

Источник: интерактивная база данных Евростата (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

Напротив, ведущая статья российского импорта из ЕС — машины, оборудование и транспортные средства, причем выделяются именно транспортные средства (см. табл. 3). Вторыми по значению являются

Таблица 20.3

Структура товарных поставок из ЕС в Россию в 2010 г.

Товары	Код SITC*	Объем (млн евро)	Доля (%)
Продовольствие и живые животные	0	7 075,4	8,2
Напитки и табак	1	1 083,3	1,3
Сырье кроме топлива	2	1 049,9	1,2
Химикаты	5	15 838,2	18,3
<i>в т.ч. лекарственные средства</i>	<i>54</i>	<i>6 703,5</i>	<i>7,7</i>
<i>парфюмерно-космети- ческие</i>	<i>55</i>	<i>2 324,1</i>	<i>2,7</i>
<i>пластмассы (первичные формы)</i>	<i>57</i>	<i>1 668,6</i>	<i>1,9</i>
Стальная продукция	67	1 755,0	2,0
Бумага и картон	64	2 094,8	2,4
Машины, оборудование и транспортные средства	7	38 671,1	44,7
<i>в т.ч. транспортные средства (включая авиационную технику)</i>	<i>78</i>	<i>9 425,2</i>	<i>10,9</i>
<i>промышленное оборудование</i>	<i>74</i>	<i>6 934,9</i>	<i>8,0</i>
<i>электротехника</i>	<i>77</i>	<i>5 239,5</i>	<i>6,1</i>
Одежда	84	2 519,2	2,9
Профессиональное, научное и измерительное оборудование	87	1 971,2	2,3
Прочие	–	14 449,5	16,7
Всего	–	86 507,6	100,0

Примечание: * Названия ряда товарных групп даны сокращенно относительно терминов SITC.

Источник: интерактивные таблицы Евростата (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

поставки химикатов. Если из России в ЕС поставляются главным образом органические и неорганические химикаты, а также минеральные удобрения, то во встречном направлении идут прежде всего лекарственные средства, а также парфюмерно-косметическая продукция. Главная статья поставок лесопромышленного комплекса ЕС в Россию — бумага и картон. Несмотря на довольно масштабную модернизацию отечественной черной металлургии перед кризисом, по-прежнему значителен российский импорт из ЕС спецсталей и труб.

Наконец, нельзя не отметить поставки из ЕС в Россию продовольственных товаров, а также напитков, одежды и другой потребительской продукции. Роль этих товарных групп в российском импорте из Евросоюза значительно больше, чем, например, удельный вес профессионального, научного и измерительного оборудования. При этом ситуация принципиальным образом не меняется с 1990-х гг., хотя западноевропейские компании заметно расширили на территории нашей страны импортозамещающее производство. Например, по данным Евростата, поставки из ЕС в Россию продовольствия, включая напитки, выросли к 2010 г. по сравнению с 2000 г. в 2,9 раза, в то время как встречные поставки сократились на 17%, в результате чего отрицательный баланс торговли для нашей страны возрос с 2,1 млрд евро до 7,6 млрд¹.

Несмотря на явные просчеты в российской государственной промышленной политике, доминирование сырьевой специализации России в торговле с ЕС в любом случае было бы неизбежно. Часть структурных дисбалансов определяется различиями в конкурентных преимуществах партнеров — в частности, неоспоримо лидерство нашей страны в европейском топливно-энергетическом комплексе на фоне дефицита энергоресурсов и другого сырья в большинстве европейских стран, а также ориентации основной экспортной инфраструктуры России на Запад. Иначе говоря, речь должна идти не о полном отказе России от нынешней структуры экспорта в ЕС, а о диверсификации поставок за счет развития современных обрабатывающих производств с одновременным развитием торговли с ЕС-27 на принципах внутриотраслевого разделения труда.

¹ См.: Eurostat news release. EU-Russia summit. Partial recovery of trade in goods between EU27 and Russia in 2010. 82/2011 — 9 June 2011. (http://eeas.europa.eu/delegations/russia/documents/news/20110609_02_en.pdf).

Недоиспользованный потенциал внешней торговли услугами

В отличие от товарной торговли, российская торговля услугами с ЕС характеризуется не только неблагоприятной структурой, но и скромными масштабами, не отражающими имеющегося потенциала. С началом рыночных реформ в России происходит ускоренное развитие сферы услуг, однако до сих пор страна представлена в международной торговле услугами слабо. Внешнеэкономические связи России с Евросоюзом не являются исключением. По данным Евростата, в 2010 г. взаимный оборот торговли услугами составил чуть более 37 млрд евро (т.е. порядка 49 млрд долл.), что вшестеро меньше товарной торговли России и ЕС. Доля России в торговле услугами у ЕС с третьими странами существенно меньше, чем в торговле товарами (3,1% в импорте ЕС-27 и 4,3% в экспорте). При этом у России наблюдается устойчиво отрицательное сальдо торговли, причем по большинству видов услуг (см. табл. 20.4).

Таблица 20.4

Структура торговли услугами между Россией и ЕС в 2010 г.

Вид услуг	Экспорт России в ЕС (млн евро)	Импорт России из ЕС (млн евро)	Оборот торговли (млн евро)	Баланс торговли (млн евро)
Транспортные	6 745	4 774	11 519	1 971
Туристические	1 872	5 846	7 718	-3 975
Финансовые (без страховых)	620	2 517	3 137	-1 897
Строительные	723	1 624	2 347	-901
По обработке информации	134	1 587	1 721	-1453
Услуги связи	369	559	928	-190
Прочие услуги	3 834	5 848	9 682	-2 014
Всего	14 297	22 755	37 052	-8 459

Источник: Eurostat news release. EU-Russia summit. Partial recovery of trade in goods between EU27 and Russia in 2010. 82/2011 — 9 June 2011 (http://eeas.europa.eu/delegations/russia/documents/news/20110609_02_en.pdf).

Одним из немногих исключений являются транспортные услуги, однако и в этой отрасли нерешенными остаются важные задачи — прежде всего развитие на территории России полноценного транспортного коридора, связывающего Восточную Азию и Западную Европу. Однако для интенсификации грузопотоков требуются модернизация и расширение морских портов, обновление подвижного состава российских железных дорог, развитие логистических комплексов для ускоренной перевалки и обработки грузов¹, а также усиление мер по обеспечению сохранности перевозимых через Россию контейнеров.

Еще более неблагоприятной представляется ситуация в сфере туризма. С одной стороны, несмотря на географическую близость и наличие разнообразных возможностей для отдыха, россияне редко путешествуют по странам ЕС. Например, ни один член Евросоюза не входит в тройку самых популярных у российских туристов государств — ее образуют Турция, Египет и Китай (см. табл. 20.5). Хотя количество туристических поездок россиян в Евросоюз постепенно растет, в таких популярных странах для курортных и познавательных поездок, как Франция и Италия, доля россиян среди иностранных туристов не достигает даже 1% (тогда как в Турции россиянином является каждый двенадцатый турист, в Египте — каждый девятый)².

В определенной степени сказывается дороговизна отдыха в некоторых странах ЕС, однако основной проблемой все же является визовый режим. Неслучайно лидерами по числу туристов в ЕС являются Финляндия и Германия, консульства которых строго придерживаются существующих договоренностей с Россией. Посольства ряда других стран ЕС превратили выдачу виз в бизнес, включающий в случае Шенгенской зоны отнюдь не только сборы по 35 евро (причем неоднократные поездки в эту зону не дают россиянину автоматического права на длительную визу). Среди дополнительных способов заработка достаточно назвать платные визовые центры при консульствах, причем сами консульства (Италии, Франции и др.) отказываются рассматривать заявления на выдачу краткосрочных виз при обращении менее чем за один-два месяца до поездки. Платежи за «услуги» визовых центров, сопоставимые со стоимостью визы, в ряде случаев следует осуществлять через банки, подконтрольные капиталу соответствующей страны³. Можно также вспомнить о «правильных» фотографах за углом консульств и т.п. Наконец,

¹ См.: *Загашвили В.* Отношения России с лидерами мировой экономики // МЭ и МО. 2009. № 8. С. 4.

² Расчеты на основе сопоставления приведенных в таблице 5 данных со сведениями ЮНКТАД. См.: UNCTAD Handbook of Statistics 2010. N.Y.; Geneva, 2010. P. 302–319.

³ См.: Сайт Визового центра Италии в Москве (<http://www.italyvmr.ru>).

нельзя забывать, что длительная бюрократическая процедура получения визы и довольно распространенное некорректное поведение дипломатических работников стран ЕС отбивает у многих потенциальных туристов из России желание посещать соответствующие государства.

Таблица 20.5

Выезд российских граждан за границу с целью туризма

Страна	2004 г.		2007 г.	2010 г.	
	тыс. чел.	%	тыс. чел.	тыс. чел.	%
Турция	1 445,8	22,0	1 923,4	2 367,6	18,8
Египет	586,4	8,9	1 255,4	2 198,3	17,4
Китай	941,0	14,4	1 651,7	1 440,3	11,4
<i>Финляндия</i>	377,1	5,8	657,1	709,0	5,6
<i>Германия</i>	256,0	3,9	231,3	470,7	3,7
Таиланд	80,5	1,2	232,2	464,8	3,7
<i>Италия</i>	156,1	2,4	334,1	451,5	3,6
<i>Испания</i>	190,9	2,9	318,6	411,4	3,3
<i>Греция</i>	100,3	1,5	244,0	386,7	3,1
ОАЭ	175,2	2,7	207,2	286,9	2,3
<i>Чехия</i>	104,8	1,6	178,0	267,5	2,1
<i>Болгария</i>	90,9	1,4	173,1	263,2	2,1
<i>Кипр</i>	104,6	1,6	150,5	234,3	1,9
<i>Франция</i>	138,5	2,1	170,7	222,7	1,8
Израиль	23,6	0,4	45,3	184,8	1,5
Весь мир	6 557,1	100,0	9 367,5	12 605,1	100,0

Примечание: жирным курсивом выделены члены ЕС. Болгария вступила в ЕС в 2007 г.

Источник: Выезд граждан Российской Федерации за границу (по целям поездки) // Росстат: центральная база статистических данных (<http://www.gks.ru>).

С другой стороны, даже в такой ситуации Россия зарабатывает на туристах из ЕС втрое меньше, чем российские туристы тратят в странах Евросоюза. При этом граждане ЕС входят в число основных туристов

в нашей стране. Так, в 2010 г. Россию посетили 347 тыс. жителей ФРГ, 139 тыс. финских граждан, 127 тыс. британцев, 123 тыс. итальянцев, 94 тыс. французов, 87 тыс. испанских граждан и т.д. (другими ключевыми странами, откуда приезжают туристы в Россию, были США — 162 тыс. чел., Китай — 158 тыс., Израиль — 59 тыс. и Турция — 56 тыс.)¹.

Среди основных недостатков России как туристической державы обычно называется нехватка гостиниц среднего класса², приемлемых по уровню сервиса для требовательных европейцев, но не слишком дорогих (ведь Россию едут смотреть отнюдь не только миллионеры). Нельзя забывать и о низком качестве автомобильных и железных дорог в России.

К сожалению, приходится также упомянуть низкую квалификацию многих российских туристических компаний. Неслучайно в этой отрасли, несмотря на зарубежную экспансию в условиях глобализации представителей широкого спектра отраслей отечественной экономики, ни одна российская туристическая компания за 20 лет рыночных реформ не стала подлинно транснациональной. Многие туристические компании, действуя по шаблону «Красная площадь — водка — медведи», не могут предложить иностранцам интересной экскурсионной программы, связанной с показом действительно уникальных объектов культурно-исторического и природного наследия России.

По-видимому, серьезным ударом по имиджу российского турбизнеса станет гибель круизного теплохода «Булгария» на Волге в июле 2011 г. с многочисленными жертвами, тем более что у европейцев путешествия по российским водным путям всегда пользовались успехом. При этом случившаяся трагедия, увы, стала лишь звеном в цепи многочисленных происшествий с круизными теплоходами, которые, по сути, игнорируются представителями турбизнеса и контролирующими государственными ведомствами. В качестве яркого примера можно привести круиз до Астрахани, совершенный теплоходом Русской пароходной компании на паях «Максим Рыльский» в августе 2009 г. Судно вышло в рейс со сломанным винтом и большим креном. Обрато теплоход опоздал на много часов, пропустив при этом несколько стоянок с экскурсиями в городах. Самым серьезным нарушением правил техники безопасности была выгрузка части пассажиров на рельсы крана в грузовом порту Дмитрова. Однако теплоход без ремонта отправился в следующий рейс. При этом многочисленные жалобы пострадавших клиентов привели лишь к смене названия судна, а Русская пароходная компания на паях продолжает благополучно существовать.

¹ См.: Росстат: центральная база статистических данных (<http://www.gks.ru>).

² См., например: Интерфакс. 3 июня 2010; Newland. 16 июля 2008.

Слабые конкурентные преимущества российских компаний приводят к дисбалансам в торговле с ЕС и по многим другим видам услуг. Вряд ли надо детально объяснять, почему российские банки и строительные компании не пользуются популярностью у европейских клиентов. Более того, отечественный бизнес в этих отраслях сам не очень заинтересован в зарубежной экспансии, поскольку на родине для него созданы тепличные условия. В качестве примера достаточно привести домостроительные комбинаты в крупных российских городах — несмотря на острую жилищную проблему, которая является одной из ключевых причин низкой рождаемости в стране, государственная власть не предпринимает никаких шагов для пресечения монопольной практики, приводящей к многократному взвинчиванию цен на квартиры в новостройках.

Прямые инвестиции: стимулирование сбыта, а не модернизации

Ситуация в области инвестиционных связей России и ЕС во многом похожа на их взаимную торговлю — сравнительно большие масштабы, неплохой количественный рост показателей и ущербная структура. При этом, как и в случае с товарной торговлей, статистическая информация об инвестиционных потоках довольно скудна. Наиболее полными являются сведения о прямых иностранных инвестициях (см. табл. 20.6), однако существуют значительные противоречия между статистикой Центробанка России и Евростата (последняя базируется на данных стран — членов ЕС).

Что касается портфельных инвестиций, то их легальные потоки в обоих направлениях невелики. Во-первых, портфельные инвесторы из ЕС неохотно приходят на российский рынок по причине слабой защиты интересов миноритарных акционеров. Дополнительным техническим барьером служит отсутствие листинга на европейских фондовых биржах у большинства российских фирм. Даже среди 20 ведущих отечественных нефинансовых ТНК только у 11 компаний акции или глобальные депозитарные расписки обращаются на Лондонской фондовой бирже (а иногда также на биржах Германии). Более того, у этих фирм доля ценных бумаг в свободном обращении мала¹. Чаше российские компании стремятся привлечь на Западе финансирование не че-

¹ См.: *Kuznetsov A., Chetverikova A., Toganova N.* Investment from Russia stabilizes after the global crisis // Report dated. June 23, 2011. P. 16 (http://www.vcc.columbia.edu/files/vale/documents/EMGP-Russia-Report-2011a-Final_for_publication-21_Jun_11.pdf).

рез размещение акций на фондовом рынке и даже не с помощью облигационных займов, а путем получения синдицированных кредитов.

Таблица 20.6

**Прямые инвестиции из ЕС в Россию и российские в ЕС
на 1 января 2011 г.**

Страна	Накопленные прямые инвестиции, млрд долл.*			
	из стран ЕС в Россию		из России в страны ЕС	
	Центробанк России	Евростат	Центробанк России	Евростат
Австрия	8 275	7 701	5 456	6 656
Бельгия	2 849	1 453	70	–1 394
Болгария	177	20	1 884	1 618
Великобритания	7 795	15 441	10 278	1 855
Венгрия	825	541	2 230	2 082
Германия	23 124	33 899	6 721	3 675
Греция	31	75	742	67
Дания	1 421	1 430	85	139
Ирландия	3 765	н.д.	1 285	–37
Испания	1 314	906	3 553	3 106
Италия	1 255	5 271	1 425	1 506
Кипр	179 217	765	153 934	1 476
Латвия	263	45	473	442
Литва	224	157	1 420	1 111
Люксембург	19 659	н.д.	12 004	н.д.
Мальта	35	н.д.	35	25
Нидерланды	40 206	9 716	39 668	427
Польша	577	544	581	216
Португалия	35	н.д.	61	н.д.
Румыния	10	5	258	61
Словакия	8	32	52	–243

Окончание таблицы 20.6

Страна	Накопленные прямые инвестиции, млрд долл.*			
	из стран ЕС в Россию		из России в страны ЕС	
	Центробанк России	Евростат	Центробанк России	Евростат
Словения	249	456	59	98
Финляндия	6 634	3 599	1 151	790
Франция	11 793	10 117	1 562	758
Чехия	1 130	86	1 192	463
Швеция	18 095	6 504	1 404	–496
Эстония	167	321	149	565
Всего ЕС-27	329 133	158 748	247 732	55 558
<i>ЕС без Кипра и Люксембурга</i>	<i>130 257</i>	<i>н.д.</i>	<i>81 794</i>	<i>н.д.</i>

Примечание: * Данные Евростата пересчитаны по курсу на 31.12.2010: евро = 1,323 долл. США.

Источники: данные Центробанка России: Прямые инвестиции в Российскую Федерацию по состоянию на 1 января 2010 г. и 1 января 2011 г.; Прямые инвестиции из Российской Федерации за границу по состоянию на 1 января 2010 г. и 1 января 2011 г. (<http://www.cbr.ru>); данные Евростата (интерактивные таблицы по платежному балансу — <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).

Во-вторых, в самой России слабо развито портфельное инвестирование. Дополнительным техническим ограничением для российских портфельных инвесторов при покупке ценных бумаг эмитентов из стран ЕС служит отсутствие у них листинга на российских фондовых площадках (он пока в принципе не возможен).

В значительной мере альтернативой прямым капиталовложениям в ЕС для российских инвесторов остаются различные полулегальные формы экспорта капитала. Даже часть российских прямых капиталовложений является на деле замаскированным «бегством капитала». По данным Центробанка России, к началу 2011 г. накопленные российские прямые инвестиции на Кипре достигли почти 154 млрд долл., при том что Евростат сообщал лишь о 1,5 млрд долл. (см. табл. 20.6). Таким образом, значительная часть российских капиталовложений с Кипра направлялась дальше в третьи страны или возвращалась об-

ратно в Россию. Как правило, в таких случаях речь идет о регистрации расположенных на территории нашей страны активов на Кипре (равно как и в Люксембурге и различных офшорах за пределами ЕС). Формально наибольшие псевдо-иностранные инвестиции связаны с российскими компаниями черной металлургии. Неслучайно в статистике Центробанка России об аккумулированных в России европейских прямых инвестициях лидирующие позиции также занимает Кипр — 179 млрд долл. к началу 2011 г. При этом собственно кипрские инвестиции были малы — наиболее значимым проектом в России стало приобретение в 2008 г. «Бэнк оф Сайпрус» за 576 млн долл. 80% акций «Юниаструмбанка»¹.

Еще одной специфической формой российских прямых инвестиций в ЕС являются вложения россиян в недвижимость. В статистике не делается различий между инвестициями в недвижимость с коммерческими целями (например, масштабные шведские капиталовложения в России объясняются прежде всего тем, что известная компания «ИКЕА» не только открывает собственные магазины, но и возводит огромные торговые площади для арендаторов) и для личного использования.

Приобретение самыми разными группами россиян европейской недвижимости — новый специфический феномен для нашей страны, в которой площадь жилья в расчете на душу населения остается одной из самых низких в Европе. Безусловно, ряд миллиардеров вкладывает десятки, а то и сотни миллионов долларов в дорогие особняки в Лондоне и на Лазурном Берегу, средневековые замки, дома на альпийских курортах, другую «элитную» недвижимость. Однако еще больше масштабы экспорта капитала представителей «среднего класса»².

По данным агентства «Гордон Рок», ежегодно россияне тратят на приобретение квартир и небольших домов за рубежом не менее 10–12 млрд долл., причем мировой кризис принципиальным образом не изменил ситуацию³. Наиболее привлекательными регионами для приобретения заграничной недвижимости стали Балканы и страны Центральной Европы, реже — средиземноморские страны. В 2008–2009 гг.

¹ См., например: *Kuznetsov A. Inward FDI in Russia and its policy context // Columbia FDI Profiles. 2010, November 30* (http://www.vcc.columbia.edu/files/vale/documents/Profiles_Russia_IFDI_Final_November_30_2010.pdf).

² См.: *Кузнецов А.В., Гутник А.В. Российские капиталовложения в европейскую недвижимость: удар по имиджу страны? // Влияние российской инвестиционной экспансии на образ России в Европе. М.: ИМЭМО РАН, 2010. С. 88–94.*

³ См.: *Болгария — для всех, Швейцария — для избранных. 31.01.2011* (http://gor-donrock.ru/news/?tema=10&news_id=824).

на первое место вышла Болгарии, далее следовали не входящая в ЕС Черногория (оттеснила в 2009 г. Испанию), Германия, Испания, Чехия и Кипр. В некоторых странах россияне и граждане других стран СНГ (которые воспринимаются на местном рынке в качестве русских) заняли ключевое положение в сфере покупки недвижимости. Например, в 2009 г. они участвовали в 80% сделок в Греции, 75% — в Латвии, 55% — на Кипре¹.

Как правило, в странах ЕС россияне приобретают комфортабельные дома или многокомнатные квартиры, в которых планируют проводить свой отпуск свыше половины покупателей. При этом, например, в 2009 г. средняя цена за один объект составила лишь 210 тыс. долл. — на эти деньги в Москве можно было купить лишь однукомнатную квартиру². У россиян, инвестирующих средства в странах ЕС в недвижимость в коммерческих целях, в сегменте до 500 тыс. долл. наиболее популярны квартиры для сдачи в аренду в Великобритании и Франции. В сегменте до 1 млн долл. чаще всего покупаются миниготели и доходные дома в Германии³. Таким образом, граждане нашей страны могут основать бизнес, недоступный им на родине при нынешних ценах на жилье. Более того, нельзя забывать, что проценты по ипотеке в ЕС существенно ниже, чем в России.

Если рассматривать только прямые инвестиции, реально осуществленные за рубежом компаниями, то накопленная сумма капиталовложений ТНК из Евросоюза в России значительно больше, чем аккумулированный объем инвестиций российских фирм в ЕС. Некоторые европейские компании играют уже весьма заметную роль в российской экономике, особенно в нефтедобыче, розничной торговле, банковском деле, а также в пищевой промышленности (прежде всего в пивоварении). Вследствие реформы «РАО ЕЭС России» и политики поощрения в России строительства «с нуля» автозаводов иностранных ТНК в 2006-2008 гг. в число лидеров по значению европейского капитала вошли также электроэнергетика и автомобилестроение (см. табл. 20.7).

¹ См.: Активность россиян на рынке зарубежной недвижимости: итоги 2009 г. 12.02.2010 (http://gordonrock.ru/news/?tema=97&news_id=488).

² Там же.

³ См.: Россияне инвестируют в отели Германии, а англичане — в трушобы Бразили. 01.09.2010 (http://gordonrock.ru/news/?tema=97&news_id=633).

Таблица 20.7

**Ведущие компании России с ключевым (не менее 50%)
участием инвесторов из ЕС по итогам 2010 г.**

Место в рейтинге «Эксперт 400»	Компания	Страна	Отрасль	Выручка или анало- гичный по- казатель (млрд руб.)
6	«ТНК-ВР» (50% — «БиПи»)	Велико- британия	Нефтегазовая	953,9
31	«Ашан»	Франция	Розничная торговля	178,1
40	«Метро Кэш энд Керри»	Германия	Розничная торговля	132,5
47	«Фольксваген»	Германия	Автомобилестроение	115,0
66	«Эльдorado» (50% — «ППФ»)	Чехия	Розничная торговля	83,5
73	«Балтика» («Карлсберг»)	Дания	Пивоварение	79,3
98	«Росбанк» («Сосьете Женераль»)	Франция	Банковское дело	55,3
106	«Энел ОГК-5»	Италия	Электроэнергетика	52,6
111	«Э.Он Россия» (ОГК-4)	Германия	Электроэнергетика	50,3
133	«Райффайзенбанк»	Австрия	Банковское дело	44,2
134	«Кока-Кола ЭйчБи- Си Евразия»	Греция	Пищевая промышленность	44,2
135	«Теле2 Россия»	Швеция	Теле- коммуникации	42,7
141	«ЮниКредит Банк»	Италия	Банковское дело	40,7
143	«Икеа Дом»	Швеция	Розничная торговля	39,9
149	«Леруа Мерлен Восток»	Франция	Розничная торговля	38,6

Источник: Эксперт-400 // Эксперт. 2011 (<http://www.raexpert.ru/ratings/expert400/2011>).

Наряду с компаниями, подконтрольными ТНК из ЕС, в России растет число фирм, где западноевропейские прямые инвесторы купили блокирующие пакеты акций. Так, в 2008 г. французский концерн «Рено» за 1,2 млрд долл. купил 25% акций «АВТОВАЗа» (кроме того, фирма владеет в Москве заводом «Автофрамос»). Значительные капиталовложения из ЕС в России связаны с нефтегазовыми проектами, реализуемыми на основе соглашений о разделе продукции (прежде всего у британско-нидерландской «Шелл» на Сахалине и французской «Тоталь» в Харьяге)¹.

Отдельного внимания заслуживают прямые инвестиции европейских компаний «второго» эшелона. Например, в химической индустрии выделяется германская «Хенкель», которая действует сразу в нескольких подотраслях — производстве клеев, синтетических моющих средств и средств обработки металлических поверхностей. Можно также отметить пришедших в Россию производителей красок — нидерландскую «Акзо Нобель» и финскую «Кемира». Ряд компаний ЕС (в частности, германская «СТАДА», венгерская «Гедеон Рихтер», словенская «Крка» и польская «Полфарма») инвестировали средства в российскую фармацевтическую промышленность. Значительные капиталы из ЕС поступают и в российскую промышленность стройматериалов. Наряду с отраслевыми лидерами — французским диверсифицированным концерном «Сен-Гобен», цементными фирмами «Лафарж» из Франции и «Хайдельбергер цемент» из ФРГ — выделяются размерами капиталовложений некоторые представители среднего бизнеса. В частности, можно отметить германские «Кнауф» (сухие смеси) и «КБЕ» (оконные профили), испанскую «Уралита» (изоляционные материалы) и французскую «Ондулин» (кровельные материалы)². Необходимо упомянуть также капиталовложения финских компаний в деревообработку на северо-западе России. Однако крупнейшим проектом инвестора из Финляндии в нашей стране стало приобретение в 2008 г. энергетическим концерном «Фортум» за 3,9 млрд долл. 92,9% акций «ТГК-10».

Несмотря на разнообразие европейских инвесторов в России, мотивация большинства из них связана с налаживанием импортозамещения. В отдельных отраслях (прежде всего нефтегазовой) ключевым

¹ Подробнее см., например: Кузнецов А.В. Особенности прямых инвестиций из ЕС в России // Вестник Федерального государственного учреждения «Государственная регистрационная палата при Минюсте Российской Федерации». 2009. №1. С. 26.—33.

² Подробнее см.: ЕС и Россия: от прямых капиталовложений к инвестиционному сотрудничеству / Отв. ред. А.В. Кузнецов. М.: Наука, 2008.

является доступ к богатым природным ресурсам. В то же время очень редко компании из ЕС вкладывают средства в России для налаживания производств, ориентированных на экспорт. Европейскими ТНК мало ценится местная сравнительно дешевая, но высококвалифицированная рабочая сила. Единичны примеры использования научно-технического потенциала нашей страны, например, путем развития кооперации западноевропейских предприятий и взятых под их контроль российских заводов.

Одна из ключевых причин такой ситуации — плохой инвестиционный климат России. Наша страна находится во многих известных рейтингах на очень низких местах. При всех недостатках методики их составления они иллюстрируют наличие в России серьезных проблем для инвесторов. В частности, Россия оказалась лишь на 63-м месте среди 139 государств в рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума¹. Неразрешимые проблемы с коррупцией иллюстрирует 146-е место страны среди 180 государств в ежегодном рейтинге восприятия коррупции². Наконец, по общему уровню экономической свободы Россия помещена на 143-е место среди 179 стран³. При этом во многих рейтингах страна в последние годы только опускалась ниже.

Формально российское инвестиционное законодательство соответствует большинству стандартов высокоразвитых стран. Однако острота ключевых проблем российского инвестиционного климата от этого никуда не исчезает. Как и прежде, европейские бизнесмены жалуются на бюрократические препоны и коррупцию. Эти проблемы особенно значимы для средних компаний из ЕС, чьи международные конкурентные преимущества в узких нишах представляют особый интерес с точки зрения модернизации российской экономики. Объективности ради надо признать, что многие иностранные ТНК довольно толерантно относятся к участию своих сотрудников в коррупционных схемах в России, считая это неизбежными издержками ведения бизнеса в стране. Периодически в прессу просачивается информация о конкретных случаях. Например, антикоррупционный процесс в США показал, что сотрудники германского электротехнического концерна «Сименс», входящего в число крупнейших инвесторов в России, давали взятки за получение госзаказов в Москве и Екатеринбурге⁴. Одним

¹ См.: GCI Global Competitiveness Index 2010-2011 (<http://gcr.weforum.org/gcr2010>).

² См.: The Corruption Perception Index 2010 (<http://www.transparency.org>).

³ См.: 2010 Index of Economic Freedom (<http://www.heritage.org/index/ranking.aspx>).

⁴ См.: Новые взятки Siemens в России // Ведомости. 16 декабря 2008 г. (<http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2008/12/16/173914>).

из немногих исключений является шведская «ИКЕА» с ее периодическими антикоррупционными демаршами¹.

Формирующиеся российские ТНК инвестируют средства в страны ЕС также в основном ради поддержки своего сбыта. Крупнейшими прямыми инвесторами являются ведущие нефтегазовые ТНК страны — «ЛУКОЙЛ» и «Газпром». В частности, «ЛУКОЙЛ» развивает сеть АЗС более чем в десяти странах ЕС, контролируя примерно 1/4 розничного рынка бензина в Болгарии, Румынии и Литве, свыше 1/3 рынка Финляндии. По целому ряду причин компании выгоднее производить нефтепродукты вблизи европейских рынков сбыта. В результате «ЛУКОЙЛ» с конца 1990-х гг. владеет НПЗ в Румынии и нефтехимическим комбинатом в Болгарии, производством моторных масел в Румынии и Финляндии. В условиях мирового кризиса компания смогла приобрести нефтеперерабатывающие активы в Италии и Нидерландах². Основные инвестиции «Газпрома» в ЕС связаны с развитием экспортной инфраструктуры — магистральных газопроводов и подземных хранилищ. Однако есть у концерна и дочерняя электростанция в Литве.

Выделяющиеся масштабами прямых инвестиций российские компании черной и цветной металлургии также широко представлены в странах ЕС. В частности, «Евраз» имеет дочерние структуры в Италии и Чехии, «Северсталь» — в Италии, Франции и некоторых других странах, «Мечел» — в Литве и Румынии (а также электростанцию в Болгарии), «Норильский никель» — в Финляндии, «НЛМК» — в Дании, Бельгии, Италии и Франции, «ТМК» — в Румынии, ОК «РУСАЛ» — в Италии, Швеции и Ирландии, и т.д.³ Мотивы, связанные с расширением или удержанием рынков сбыта, играют важную роль (например, из-за стремления сталелитейных компаний обойти протекционизм ЕС). Однако, в отличие от нефтегазового сектора, существенное значение для металлургических ТНК приобретают мотивы установления контроля над интересными активами с точки зрения технологий.

Во «втором» эшелоне российских ТНК цели инвестирования в ЕС более разнообразны. В частности, можно отметить достраивание производственных цепочек, в том числе разрушенных вследствие распада Со-

¹ См.: Российская коррупция испортила ИКЕА // Свободная пресса. 15 февраля 2010 г. (<http://svpressa.ru/economy/article/21185/>), а также пресс-релизы на сайте компании (<http://www.ikea.com>).

² См.: ЛУКОЙЛ. Отчет о деятельности. 2009 (http://www.lukoil.com/materials/doc/Annual_Report_2009/LUKOIL_AR_2009_RUS.pdf).

³ См.: *Kuznetsov A., Chetverikova A., Toganova N.* Investment from Russia stabilizes after the global crisis // Report dated. June 23, 2011. P. 16 (http://www.vcc.columbia.edu/files/vale/documents/EMGP-Russia-Report-2011a-Final_for_publication-21_Jun_11.pdf).

ветского Союза (например, приобретение компанией «ЕвроХим» производителя фосфорных удобрений «Лифоса» в Литве или инвестиции в транспортную инфраструктуру стран Балтийского региона группы компаний «Н-Транс»). Российские производители алкоголя стремятся получить доступ к известным винодельческим районам Европы. Есть и компании-инвесторы с преобладанием сбытовых мотивов — так, немногочисленные российские ТНК, действующие в сфере финансовых услуг, в основном обслуживают в странах ЕС своих российских клиентов¹.

Заметно выше, чем у металлургических компаний, стремление обеспечить доступ к европейским технологиям у российских машиностроительных фирм (такими примерами служат группа компаний «Бородино» в Италии и концерн «Тракторные заводы» в Дании, Германии и других странах Центральной Европы). Особо выделить можно «Ситроникс» (дочерняя структура АФК «Система»), поскольку этот производитель телекоммуникационного оборудования имеет в странах ЕС не только заводы, но и центры проведения НИОКР (в Чехии и Греции).

Подытоживая сказанное, приходится признать, что на фоне роста встречных потоков капитала из России и ЕС не наблюдается качественного изменения инвестиционных связей. Можно привести лишь единичные примеры формирования трансграничных производственно-сбытовых цепочек, основанных на инновационных решениях.

Перспективы экономической интеграции России и ЕС

Экономическая интеграция в ЕС обычно идет впереди интеграции в других сферах. Взаимоотношения с Россией с началом в ней рыночных реформ строились по такому же принципу. В частности, подписанное в 1994 г. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве в основном содержало статьи, касающиеся экономического сотрудничества. Однако по целому ряду причин, в том числе политического характера, это соглашение не позволило совершить прорыв в сфере интеграции — все ограничилось лишь частичной либерализацией внешнеэкономических связей двух партнеров².

¹ См.: *Kuznetsov A.V.* Industrial and geographical diversification of Russian foreign direct investments // Electronic Publications of Pan-European Institute. 2010. No 7 (<http://www.tse.fi/FI/yksikot/erillislaitokset/pei/Documents/Julkaisut/Kuznetsov.pdf>).

² См., например: *Борко Ю.А.* Европейскому Союзу и России необходимо Соглашение о стратегическом партнерстве. М.: Пробел-2000, 2004. С. 18–35.

Попытка стимулировать дальнейшее развитие экономических связей России и ЕС на базе возникшей в 2001 г. концепции общего европейского экономического пространства сразу вызывала много вопросов¹. В концепции было декларировано стремление к созданию открытого и интегрированного рынка между ЕС и Россией, основанного на применении общих или совместимых правил и норм и соответствующего высокому уровню конкуренции. Как известно, в дальнейшем экономическое пространство было дополнено еще тремя общими пространствами. По всем направлениям в 2005 г. были утверждены так называемые дорожные карты, причем развитие интеграции по каждому из направлений может идти с разной скоростью, что стимулирует углубление интеграции. При этом в дорожной карте общего экономического пространства предусмотрено активное участие бизнеса в развитии интеграции. В частности, заметная роль была отведена диалогу в рамках «круглого стола» промышленников России и ЕС. На определенном этапе, особенно в условиях временного охлаждения политических отношений партнеров в 2007–2008 гг., такое решение сыграло позитивную роль — деловое сообщество непрерывно продолжало консультации с целью выработки инструментов для улучшения условий взаимных инвестиций и снижения административных барьеров в развитии бизнеса, стимулировало диалог по сотрудничеству в отдельных отраслях. Однако постепенно «круглый стол» промышленников (впрочем, как и ряд других российско-европейских объединений бизнеса) превратился в узкий клуб постоянных участников, что снижает его вклад в стимулирование экономической интеграции России и ЕС.

Важную роль в решении задач создания общего экономического пространства России и ЕС играют отраслевые диалоги, которые ведутся на уровне профильных подразделений Еврокомиссии и российских федеральных министерств и ведомств. Еще за несколько лет до подписания дорожной карты, а именно в 2000 г., был запущен энергетический диалог. В 2005 г. стартовал ряд других важных двусторонних диалогов, в частности транспортный и регулятивный (в области стандартизации, технического регулирования и процедуры оценки соответствия промышленной продукции). В течение нескольких следующих лет перечень диалогов был расширен, так что к 2010 г. их было свыше десятка. Они простираются от сфер сельского хозяйства

¹ См., например: *Пурсиайнен К.* От слов — к делу (теории интеграции и отношения ЕС—РФ) // Современная Европа. 2005. № 2. С. 27–30; *Винокуров Е.Ю.* Проблемы создания общего экономического пространства ЕС—Россия // МЭиМО. 2006. № 3. С. 49–53.

и рыболовства до сотрудничества по формированию информационного общества и в области космоса. По ряду направлений уже есть конкретные достижения — в частности, внедрение стандартов МСФО российским бизнесом облегчает трансграничные инвестиции с участием компаний из ЕС. К сожалению, далеко не все диалоги позволили достигнуть существенных практических результатов. Тем не менее регулярное обсуждение насущных проблем (например, приграничного сотрудничества в рамках диалога по региональной политике или экологических вопросов в рамках диалога по окружающей среде) позволяет надеяться, что имеющийся потенциал экономического взаимодействия России и ЕС все-таки будет раскрыт.

В настоящее время на повестке дня новая интеграционная идея — «Партнерство ради модернизации». Как и предыдущие инициативы по развитию интеграции России и ЕС, она выглядит многообещающей, но, вероятно, обречена на провал. Во-первых, реальное хозяйственное сближение нашей страны и Евросоюза невозможно без фундаментального изменения российской экономической среды — прежде всего, без снижения коррупции и усиления мер по содействию конкуренции. Например, несмотря на многочисленные заявления российской высшей власти о борьбе с коррупцией, до сих пор не принимается закон о тотальном контроле за соответствием полученных доходов крупным (свыше 1–2 млн руб.) расходам. Зато вводится двусмысленная мера со штрафами за получение взятки. Если чиновник «попался» на своей первой взятке, где он возьмет деньги? Иначе говоря, от тюрьмы будут освобождаться только чиновники, на регулярной основе берущие взятки. Дополнительной мерой борьбы с коррупцией в России служило бы расширение сотрудничества с европейскими и другими зарубежными органами по борьбе с коррупцией.

Во-вторых, для подлинного сближения с Россией в самом ЕС должно измениться отношение к нашей стране. Пока многими европейцами Россия воспринимается не как партнер, а лишь как источник дешевых ресурсов и емкий потребительский рынок. При этом внутренние российские проблемы оказываются хорошим поводом для психологического давления на Россию в таких болезненных вопросах, как, например, Договор об энергетической хартии. К сожалению, состояние процесса перехода к безвизовому режиму и решение многих других актуальных вопросов двустороннего диалога со всей наглядностью демонстрируют, что для Евросоюза Россия была и остается «чужой» со всеми вытекающими негативными последствиями.

Глава 21. Проблема доверия России и ЕС в рамках общего пространства свободы, безопасности и правосудия

Доверие сторон всегда играло важную роль в международных отношениях, а поэтому исследование данной проблемы привлекает внимание ученых, полагающих, что доверие сторон является обязательным условием их успешного сотрудничества. Доверие можно определить как ожидание доброжелательных действий и намерений со стороны партнеров. Такова позиция Ф. Фукуямы, он называет доверие «ожиданием, формирующимся в рамках общества, которому присущ стабильный и честный дух сотрудничества на основе общих норм поведения»¹. Например, если государства доверяют друг другу, состояние войны между ними становится невозможным. В сфере международных отношений доверие также подразумевает готовность рисковать и брать на себя ответственность за последствия действий партнера, необходимость учитывать степень риска в процессе принятия решений о сотрудничестве.

Актеры, которыеверяют свои интересы другим, всегда находятся под угрозой предательства. Если бы угрозы предательства не существовало, доверительные отношения также не были бы заслуживающей внимания проблемой. Эту мысль подчеркивают американские философы А. Байер и Р. Хардин, полагая, что доверие основано на ожидании того, что партнер не предаст твоих интересов, даже если он в принципе способен на предательство². Доверие всегда предполагает готовность рискнуть. Обращение к проблеме доверия требует проактивного профилактического подхода. Если акцент делать лишь на рестриктивных и репрессивных мерах (например, на контроле за иммиграцией), результатом, скорее всего, станет продолжающееся недоверие. С другой стороны, доверие можно считать безусловным довольно

¹ *Fukuyama F.* Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity. NY: Free Press, 1995. P. 26.

² *Baier A.* Trust and Antitrust // *Ethics*. 1986. No 96. P. 235; *Hardin R.* Trust. Malden: Polity Press, 2006. P. 130.

редко — чаще всего существуют пределы и границы доверительных отношений.

Таким образом, тема доверия становится центральной, когда возникает вопрос о намерении укрепить сотрудничество в том или ином направлении.

Распространение пространства свободы, безопасности и правосудия на Россию стало важной задачей Евросоюза после расширения. Так же, как и для стран соседства, для России планировался комплекс механизмов и инструментов пространства, его принципов и практики. Для России идея перехода к безвизовому режиму с Евросоюзом, появившаяся в 2002 г. в ходе переговоров о калининградском транзите, стала мощным стимулом к созданию условий для безвизовых поездок российских граждан — обеспечению их безопасности, поэтому она изначально с энтузиазмом приняла «условия игры», предложенные Евросоюзом. В реальности построение общего пространства внутренней безопасности объективно отвечает интересам как России, так и ЕС, объединяет партнеров в борьбе с общими угрозами безопасности¹. Тем не менее изначально политики и эксперты сомневались в успехе инициативы — прежде всего, по причине расхождения представлений сторон об общих ценностях, обеспечении прав человека, подходах к терроризму. Кроме того, налицо была определенная асимметрия, которая потенциально могла препятствовать сотрудничеству: Евросоюз рассматривал Россию как источник угроз (наркотрафик, нелегальная иммиграция), Россия же основные угрозы своей безопасности видела на юге. Поэтому получалось, что главным образом сотрудничество России и ЕС будет служить безопасности ЕС, способствуя превращению России в буферную зону, которая сдерживала бы наплыв преступности в Евросоюз². Понятно, что при такой постановке проблемы перспективы сотрудничества вряд ли могли бы представляться эффективными.

Однако события первого десятилетия XXI в. свидетельствуют о достаточно интенсивной деятельности в рамках общего пространства после утверждения соответствующей дорожной карты в мае 2005 г. До

¹ См., например: *Emerson M.* EU-Russia Four Common Spaces and the Proliferation of the Fuzzy. CEPS Policy Brief. May 2005. No 71.

² См.: *Монаган Э.* Тени Антанты: отношения России и Европейского союза в сфере безопасности // *Вестник аналитики*. 2005. № 1(19). С. 79; *Potemkina O.* Russia's Engagement with the JNA and the Question of Trust. Brussels: CEPS, 2002. P. 5–6; О различиях в понимании Россией и Евросоюзом целей создания пространства см. *Russia and the European Union: Prospects for a New Relationship* / O. Antonenko, K. Pinnick eds. L.: Routledge, 2005.

самого последнего времени перепады температуры в политических отношениях между Россией и Евросоюзом не отражались существенным образом на содержании контактов в данной сфере.

Дорожная карта по общему пространству свободы, безопасности и правосудия

Дорожная карта, принятая в числе четырех других на саммите России и ЕС в Сочи в мае 2005 г., стала еще одним важным инструментом перенесения принципов пространства внутренней безопасности ЕС за его пределы. В ней воспроизводятся положения совместного заявления России и ЕС по итогам саммита 31 мая 2003 г. в Санкт-Петербурге о разработке концепции общего пространства свободы, безопасности и правосудия, в том числе совместного ответа угрозе наркотиков.

Дорожная карта определяет задачи и области сотрудничества, опираясь на достижения сторон в противодействии организованной преступности как на двустороннем уровне (полицейское и правовое сотрудничество со странами ЕС), так и в международном масштабе. Задачей построения пространства является создание общеевропейского направления борьбы с международной преступностью, которое до сих пор было разработано в гораздо меньшей степени, чем межгосударственное взаимодействие. Потребность в формировании пространства внутренней безопасности появилось в связи с заявленной Россией и Евросоюзом перспективой перехода к безвизовому режиму.

Пространство свободы, безопасности и правосудия России–ЕС представляется наиболее перспективным по сравнению с остальными пространствами. Это обстоятельство объясняется довольно простым фактором — внутренняя безопасность, борьба с наркотрафиком, нелегальной иммиграцией, торговлей людьми, терроризмом, подделкой денежных знаков — это сфера общих интересов партнеров, и такие интересы безусловно можно отнести к стратегическим. Совершенно очевидно, что от усугубляющихся политических разногласий выигрывают в наибольшей степени преступные группировки, использующие существующие противоречия с большой для себя выгодой. Поэтому вполне понятно, что даже в самые трудные для отношений России и ЕС периоды встречи и взаимодействие на уровне ведомств, занимающихся охраной границ, противодействием наркотрафику и торговле людьми, не прекращались.

21 марта 2006 г. на заседании ПСП Россия и Евросоюз согласовали действия по реализации дорожной карты по общему пространству внутренней безопасности. Через год появились первые осязаемые результаты создания пространства. 25 мая 2006 г. на саммите Россия—ЕС в Сочи были подписаны Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз и о реадмиссии¹. 1 июня 2007 г. Соглашение об упрощении выдачи виз вступило в силу, для Соглашения же о реадмиссии потребовалось подписать дополнительные двусторонние протоколы с рядом государств-членов. Впоследствии были заключены и вступили в силу аналогичные соглашения с Норвегией, Данией и Швейцарией. Консультации об облегчении выдачи виз с Великобританией были приостановлены британской стороной в июле 2007 г. в ответ на отказ России выдать Андрея Лугового. Россия и ЕС создали Совместный комитет по наблюдению за ходом исполнения визового соглашения. Одна из задач Комитета — устранять осложнения, которые могут возникнуть уже после того, как Соглашение вступило в силу.

Жалобы на отсутствие заметных перемен в процедуре получения визы вызвали необходимость согласования рекомендаций для консульств и граждан по применению Соглашения, что и проделал Совместный комитет в июле 2008 г. Рекомендации не являются юридическим документом, это, скорее, политическое согласие сторон о единообразном применении тех норм Соглашения, которые могут трактоваться широко. Текст документа открыт для доступа гражданам, выезжающим в государства ЕС². Однако порядок получения визы даже для «льготных» категорий граждан, обозначенных в Соглашении, в реальности лишь ужесточается. Консульства стран ЕС продолжают взимать с этих граждан плату за визы; записываться на сдачу документов в сезон отпусков приходится за несколько месяцев, что довольно проблематично, если приглашение на мероприятие приходит за месяц. Получить многократ-

¹ Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского союза (http://www.delrus.ec.europa.eu/ru/images/pText_pict/614/Visa_facilitation_RU.doc); Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии (<http://www.mid.ru/ns-dos.nsf/162979df2beb9880432569e70041fd1e/432569d800223f34c325717d002b1662?OpenDocument>).

² Совместные рекомендации по применению Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского союза от 25 мая 2006 г. (<http://www.ln.mid.ru/dks.nsf/ef0634c07e668842c325714600326a90/5f5b3ff11fd6df1cc3257496002ca4ec?OpenDocument>).

ную визу крайне трудно, даже если соблюдены все условия, оговоренные в Соглашении.

Процедура выдачи виз российскими консульствами в странах Евросоюза также не демонстрирует признаков существенного облегчения. Напротив, возмущение дипломатических кругов Германии вызвало решение России ужесточить выдачу виз бизнесменам и туристам из Германии. С 1 ноября 2010 г. они должны представить доказательства своей платежеспособности. Выписка со счета, справка с места работы о заработной плате или доказательство наличия собственного жилья должны служить гарантией намерения гражданина Германии вернуться домой, а не остаться в России. Следует отметить, что точно такие же требования предъявляются и к россиянам консульством Германии, процедура выдачи вид стала, по существу, зеркальной.

Таким образом, можно со всей определенностью утверждать, что полумеры, направленные на облегчение процедуры выдачи виз, оказались малоэффективными. Положения дорожной карты об интенсификации контактов граждан России и Евросоюза, таким образом, не выполняются. При этом важно отметить, что страдают обе стороны. Переговоры о расширении «льготного списка» граждан, имеющих доступ к облегченной визовой процедуре, смогут лишь частично изменить ситуацию. Поэтому выходом из создавшегося положения может стать лишь скорейшее продвижение к безвизовому режиму.

Диалог о безвизовом режиме

Сотрудничество России и ЕС на пути отмены шенгенских виз, как никакое иное направление, демонстрирует уровень доверия сторон. Учреждая безвизовый режим, партнеры по сотрудничеству должны быть уверены, что воспользоваться его преимуществами смогут в максимальной степени законопослушные граждане, и в минимальной — преступники. Начало соответствующему диалогу было положено на шестом заседании Постоянного совета партнерства (ПСП) Россия–ЕС по вопросам свободы, безопасности и правосудия 23–24 апреля 2007 г. в Москве, утвердившем «Процедуры визового диалога по изучению условий для достижения в долгосрочной перспективе безвизового режима поездок граждан»¹. Стороны договорились о трех основных на-

¹ Ревенко Н.С. Что дает россиянам Соглашение с Евросоюзом об упрощении выдачи виз? // РИА-Новости. 22.06.2007 (<http://ria.ru/online/20070622/67648475.html>).

правлениях работы: повышении защиты документов, удостоверяющих личность; предотвращении нелегальной иммиграции посредством применения соглашения о реадмиссии, а также о повышении общественной безопасности и порядка. Соблюдение этих трех критериев требуется от страны, намеревающейся попасть в «белый список» ЕС, включающий государства, гражданам которых не нужны визы для въезда в страны Евросоюза¹. Участники заседания согласовали формат переговорного процесса. Конкретный диалог относительно упразднения визового режима, наконец, был начат официально 25 апреля 2008 г. в Санкт-Петербурге в ходе восьмого заседания ПСП.

С тех пор прошли многочисленные встречи экспертов и несколько раундов консультаций в рамках четырех тематических блоков: защищенность документов, включая биометрию, нелегальная миграция, включая реадмиссию, общественный порядок и безопасность, внешние сношения². Консультации завершились в конце 2009 г. с положительным результатом, т.е. участники не выявили скольконибудь значимых препятствий на пути к безвизовому режиму, а затронули лишь ряд технических вопросов, решение которых обсуждается в ходе дальнейших встреч должностных лиц. Трудность заключается лишь в отсутствии политической готовности Евросоюза отменить визы для краткосрочных поездок российских граждан. Вместо этого решительного шага в повестке дня появилось предложение об увеличении «льготных» категорий граждан России и ЕС, на которые могли бы распространиться «облегченный» режим выдачи виз и увеличение возможностей приобретения пятилетней многократной визы.

Безвизовый диалог занял центральное место и в ходе двенадцатого заседания Постоянного совета партнерства России–ЕС по вопросам свободы, безопасности и правосудия 26 мая 2010 г. в Казани накануне саммита Россия–ЕС. Предполагалось, что в ходе саммита в Ростове-на-Дону 31 мая — 1 июня Евросоюз передаст дорожную карту продвижения к отмене виз, всодержащую условия перехода к безвизовому режиму, которые необходимо выполнить России, но без конкретных дат и обязательств со стороны Евросоюза. Однако Москва вручила Брюсселю проект соглашения об отмене визового

¹ Например, в мае 2009 г. Комиссия ЕС сочла возможным введение безвизового режима для Македонии, Сербии и Черногории, так как они добились соответствия трем необходимым критериям.

² EU-Russia Common Spaces Progress Report. 2008 (http://ec.europa.eu/external_relations/russia/docs/commonsaces_prog_report_2008_en.pdf).

режима, что шло вразрез с традиционным алгоритмом, применяемым Евросоюзом к балканским государствам и странам «восточного партнерства». Президент Российской Федерации Дмитрий Медведев на пресс-конференции по итогам саммита еще раз подтвердил готовность России отменить визовый режим в отношении ЕС «хоть завтра»¹. Одоблив концепцию «Партнерства для модернизации», стороны подтвердили стремление к продвижению к безвизовому режиму, по существу, перенеся то же расплывчатое предложение из дорожной карты. В декабре 2010 г. на следующем саммите Россия–ЕС в центре внимания вновь оказался вопрос продвижения к отмене виз для краткосрочных поездок граждан, так как он считается одним из ключевых в концепции «Партнерство для модернизации»; по существу, успех или провал безвизового диалога непосредственным образом скажется и на реализации концепции в целом. Следует отметить, что речь на саммите шла о дальнейшей работе на основе проекта Соглашения, переданного российской стороной в ходе прошлого саммита. Председатель Комиссии Ж.М. Баррозу отметил в ходе пресс-конференции, что готовится «поэтапный план для учреждения, оформления этого режима и вообще взаимного снятия требований виз. Это будет такое специальное соглашение»². Однако конкретных дат установления безвизового режима, несмотря на настойчивые обращения российской стороны, названо не было. Сам факт того, что заключение двустороннего соглашения требует единогласного решения 27 государств, предполагает длительный процесс согласования позиций.

Опыт продвижения к безвизовому режиму других стран важен для России, однако, с учетом специфики отношений с Евросоюзом. Россия обсуждает отмену виз с ЕС на симметричных основаниях, т.е. на основе взаимности. Граждане ЕС не имеют права безвизового въезда на территорию России, тогда как остальные государства, ведущие «визовый диалог» с ЕС, в том числе и Украина, отменили визы для граждан ЕС. Перечень «совместных шагов», который обсуждается сторонами, по содержанию близок к «Плану действий», предложенному Украине, а также балканским дорожным картам. В соответствии с решением саммита Россия–ЕС, который прошел в декабре 2010 г. в Брюсселе, стороны приступили к разработке перечня «сов-

¹ Пресс-конференция по итогам саммита Россия–Евросоюз, Ростов-на-Дону, 1 июня 2010 г. (<http://kremlin.ru/transcripts/7932>).

² Пресс-конференция по итогам встречи на высшем уровне Россия–Европейский Союз. Брюссель, 7 декабря 2010 года (<http://www.kremlin.ru/transcripts/9730>).

местных шагов», выполнение которых сделает возможным начало переговоров по соглашению об отмене виз между ЕС и Россией. Такой подход отличается от существующей практики Планов действий в рамках Восточного партнерства. К примеру, Украина обязалась выполнять все условия, содержащиеся в Плане действий, полученном от Евросоюза. В свою очередь, Россия стремилась убрать из переговоров все условия, напрямую не относящиеся к отмене краткосрочных виз. Представляется, что такое решение, хотя и справедливое, требует заключения двустороннего договора о взаимной отмене виз, который затруднит в отличие от существующих Планов действий возможность пересмотра принятого решения и возвращения визового режима.

«Перечень совместных шагов по переходу к безвизовому режиму краткосрочных поездок граждан России и ЕС», подготовленный старшими должностными лицами, был утвержден в декабре 2011 г. в ходе саммита Россия–ЕС в Брюсселе. Документ основан на результатах работы тематических групп экспертов по четырем блокам. В первый блок включены вопросы защиты проездных документов, параметры биометрических паспортов и необходимое оборудование для считывания информации с паспортов на погранпунктах. Регламентируется также процедура передачи Интерполу информации об утраченных или украденных паспортах. Второй блок посвящен противодействию нелегальной миграции. Речь идет о необходимости выработать общий подход к охране границ и организации совместного контроля над их пересечением. В третьем блоке содержатся положения о сотрудничестве в сфере безопасности, которое названо обязательным условием продвижения к режиму безвизовых краткосрочных поездок граждан. Наконец, положения, вошедшие в четвертый, «внешнеполитический», блок направлены против дискриминации граждан, что предполагает облегчение их доступа к получению документов для поездок, а также создание условий для свободного передвижения людей в пределах страны проживания.

В этом контексте Евросоюз предъявляет к России требование отказаться от регистрации иностранцев. Российская же сторона нашла разумное решение данной спорной проблемы: в будущем тексте соглашения о переходе к краткосрочным безвизовым поездкам предлагается указать, что граждане ЕС и России, прибывающие именно на срок до трех месяцев, взаимно освобождаются от регистрации как в России, так и в странах ЕС. Те же, кто прибывает на длительный срок, имеют достаточно времени для регистрации.

Однако утверждение Перечня вовсе не означает автоматического начала переговоров об отмене виз. В своем подходе к этому вопросу Комиссия продолжает придерживаться принципа обусловленности: сначала Россия выполнит свои обязательства, а лишь после этого можно будет начать переговоры о заключении соответствующего соглашения. Попытки российской стороны определить дату перехода к безвизовому режиму остаются безуспешными, это означает, что процесс может затянуться на неопределенное время. Безвизовый режим становится предметом торга, который может охватить и другие сферы сотрудничества, в том числе энергетику. Тем не менее работа над реализацией Перечня ведется интенсивно, такие темпы делают возможным утверждение совместного доклада о результатах работы к концу 2012 г., в процессе очередного саммита России–ЕС.

В Европейском Союзе усиливается поддержка скорейшей отмены виз для краткосрочных поездок, прежде всего, в среде бизнеса, но также и со стороны политиков. Так, во время неофициальной встречи министров иностранных дел Германии и Франции с К. Эштон в Брюсселе 13 ноября 2011 г. министры высказались за скорейшее начало переговоров. Более того, в письме К. Эштон, подписанном в тот же день министром иностранных дел Германии Г. Вестервелле и его польским коллегой Р. Сикорским, подчеркивается, что Россия принадлежит к совсем иной категории в сравнении с Украиной и Молдовой, поэтому введение безвизовых режимов для этих стран не следует ставить в зависимость друг от друга. В то же время в своем ежегодном докладе об организованной преступности в ЕС Европол выразил опасение относительно безвизового режима для краткосрочных поездок граждан стран постсоветского пространства, в том числе и России. В докладе Россия не фигурирует как главный источник организованной преступности для Евросоюза, однако северо-запад России, включая Санкт-Петербург, назван одним из криминальных узлов, где сообща действуют преступные группировки разных стран. Безвизовый режим, по мнению Европола, существенно расширит возможности группировок, занятых поставкой нелегальных иммигрантов в ЕС¹.

Более успешной оказалась инициатива председательствовавшей во второй половине 2011 г. Польши о введении безвизового режима для взаимных приграничных поездок жителей всей Калининградской области и аналогичных по территории районов Польши. 14 декабря 2011 г. министры иностранных дел России и Польши С. Лавров и

¹ OSTA 2011. EU Organised Crime Threat Assessment // The Hague: Europol. 2011. P. 24.

Р. Сикорский подписали двустороннее межправительственное Соглашение об изменении порядка местного приграничного передвижения¹. Соглашение вступило в силу летом 2012 г.; оно предусматривает введение льготного режим взаимных поездок для жителей Калининградской области и сопредельных регионов Польши. Калининградцы получили доступ в польские области на расстоянии 60–70 км от российской границы: Поморское и Варминско-Мазурское воеводства. Для пересечения российско-польской границы потребуются загранпаспорт и специальное разрешение консульства: оно будет выписываться на два года, а затем и на пять лет. Однако возможности «малого приграничного движения» не решают визовых проблем калининградцев.

Диалог по проблемам миграции

Решение о запуске диалога по сотрудничеству в сфере миграционной политики было принято в июне 2011 г. на саммите Россия–ЕС в Нижнем Новгороде, такого диалога явно не доставало в общем спектре отношений сторон. Предполагается, что диалог будет охватывать вопросы миграции во всех ее аспектах, включая содействие легальной миграции, управление миграционными потоками, борьбу с нелегальной миграцией, международную защиту, миграцию и развитие.

Диалог был открыт 27 июня 2011 г. в МИД России. Глава российской делегации, директор ФМС России К. Ромодановский охарактеризовал основные проблемы миграции, над которыми предстоит совместно работать: мобильность, безопасность, развитие². Участвующий в заседании Константин Косачев, в то время глава комитета Госдумы по международным делам, подчеркнул, что Россия является страной приема и транзита мигрантов, своего рода буфером между экономически развитыми странами Европы и рядом африканских, азиатских и арабских стран с неблагоприятной политической и экономической ситуацией³. На июньском заседании Диалога по миграции Россия–ЕС началось обсуждение вопросов трудового законодательства в разных

¹ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Польша о порядке местного приграничного передвижения. Калининград: 22.12.2011.

² Федеральная миграционная служба Российской Федерации ([http://www.fms.gov.ru/press/news/news_detail.php?ID=45186](http://www.fms.gov.ru press/news/news_detail.php?ID=45186)).

³ Европейский союз: факты и комментарии. Январь–июнь 2011. Вып. 63–64. С. 77.

странах, его влияния на миграцию и самой острой проблемы — борьбы с нелегальной миграцией. На первой встрече, уже рабочей, стороны приступили к обсуждению сотрудничества в сфере политики убежища, рассмотрели такие важные темы, как статистика учета беженцев — факты, цифры, обмен данными; роль международных организаций и гражданского общества; процедура предоставления убежища и условия приема и др. Проблемы противодействия нелегальной иммиграции, в том числе возможности внедрения современных информационно-коммуникационных технологий в миграционную сферу, прицельно рассматривались на второй встрече 30 марта 2012 г. в Будапеште.

В отношениях России и ЕС есть несколько актуальных вопросов, которые могли бы быть решены в ходе диалога. Прежде всего, существенно осложняет отношения и затрудняет продвижение к безвизовому режиму значительное число россиян, ищущих убежище в странах Евросоюза. При этом поразительно то, что в их просьбе отказывают 81% заявителей¹. Трудно себе представить, что все получившие отказ, возвращаются домой, если они ожидали решения в одной из стран ЕС; таким образом, пополняется армия нелегальных иммигрантов в Евросоюзе. Поскольку ситуация повторяется ежегодно, данная статистика наводит на мысль, что основное число претендентов на убежище на самом деле — экономические мигранты, намеревающиеся проникнуть в ЕС под видом беженцев. Если учесть массовость этого явления, то следует сделать вывод о хорошо налаженной системе вербовщиков, «облегченной нелегальной иммиграции» в России.

Вторая проблема — соответствие стандартов предоставления убежища в России и странах ЕС. Здесь возникает вопрос о целесообразности либерализации процедуры в России или об ее ужесточении в Евросоюзе. Растущее миграционное давление в Европе и взаимосвязь партнеров в этом вопросе делают обсуждение данного вопроса крайне своевременным. В итоге главной целью диалога становится замена «буфера» на разумное международное сотрудничество². В этом сотрудничестве немалая роль отводится агентству Евросоюза ФРОНТЕКС, представители которого также участвуют в миграционном диалоге.

Россия стала первой страной, с которой ФРОНТЕКС в феврале 2006 г. подписал соответствующее соглашение — Правила процедуры

¹ Eurostat. Statistics in focus. Population and social conditions. Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications. November 2011.

² Вареничева Т.В. Сближая позиции. 15.07.2011 (<http://fms55.ru/sblizhaya-pozicii.html>).

установления оперативного сотрудничества между ФРОНТЕКС и Пограничной службой ФСБ России, а также рабочий план. Данное направление взаимодействия России и Евросоюза развивается очень динамично. Совместный План сотрудничества, составленный на основе рабочего соглашения (февраль 2006 г.), предусматривает обмен информацией, успешным практическим опытом, разработку совместных образовательных программ, анализ рисков и на более поздних стадиях — совместные оперативные действия.

В феврале 2009 г. была проведена такая операция под названием «Меркурий», целью ее было заявлено усиление взаимодействия, в том числе, обмена информацией, между ФРОНТЕКС и Пограничной службой ФСБ России, а также соответствующими ведомствами государств-членов. В операции приняли участие Австрия, Эстония, Финляндия, Германия, Румыния; принимающими сторонами выступили Литва и Польша. На литовско-российской и польско-российской границе были размещены восемнадцать экспертов, которые присутствовали при проверке документов национальными пограничными службами, патрулировали границы, обменивались информацией о пассажирском потоке, об отказах и случаях незаконного пересечения границы, контрабанде товаров и краденых автомобилей. Техническая поддержка операции осуществлялась двумя вертолетами и двумя комплектами термооборудования, предоставленными Литвой. Оценивая результаты операции, следует вспомнить многочисленные опасения, которые высказывали представители Евросоюза во время переговоров о «калининградском транзите». Калининград был объявлен «черной дырой» и источником нелегальной иммиграции, угрожавшей государствам-членам. Итак, во время двухнедельной операции в пятидесяти случаях было отказано в пересечении границы; задержан один нелегальный иммигрант, выявлено два случая предъявления фальшивых документов и обнаружен один украденный автомобиль¹. Если сравнивать данную статистику с результатами операций ФРОНТЕКС на южных границах ЕС, то становится очевидным, что угроза нелегальной иммиграции со стороны Калининградской области сильно преувеличена. Тем не менее значение операции «Меркурий» не стоит недооценивать, так как это первая совместная операция, за которой могут последовать и остальные. В частности, широкий простор для взаимодействия открывают перспективы сотрудничества ФРОНТЕКС и ОДКБ на всем евразийском пространстве.

¹ FRONTEx. News Release. 11.02.2009 (http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art52.html).

Противодействие нелегальной иммиграции на дальних подступах к границам Евросоюза оказывается как в интересах и ЕС, и России.

Развивается и еще одно, менее проблемное направление сотрудничества России и Евросоюза в противодействии нелегальной миграции — выполнение Соглашения о реадмиссии, вступившего в силу в июне 2007 г. Россия до тех пор имела аналогичное соглашение только с Литвой, подписанное по завершении переговоров о калининградском транзите в 2002 г. Стоит напомнить, что со странами, вступившими в Евросоюз 1 мая 2004 г., соглашений об облегченной процедуре выдачи виз ЕС не заключал, подписав Соглашения о реадмиссии фактически в обмен на установление безвизового режима краткосрочных поездок граждан. Кроме России, такая полумера как облегченная процедура выдачи виз, предусмотрена Комиссией лишь для стран — объектов политики соседства и балканских государств.

По Соглашению о реадмиссии Россия и ЕС взяли взаимные обязательства принимать любое лицо, которое находится нелегально на территории другой стороны. Предусмотрено было поэтапное вступление в силу соглашения: сначала реадмиссия распространяется только на собственных граждан, нелегально пребывающих на территории другого государства¹. Российская сторона объясняет свою заинтересованность в принятии Соглашения о реадмиссии тем, что оно стало дополнительной предпосылкой для начала диалога с Евросоюзом о продвижении к безвизовому режиму поездок граждан. Стремление России оттянуть срок распространения соглашения на «транзитных» нелегальных иммигрантов из третьих стран, несомненно, основывалось на надежде выйти за эти три года на безвизовый режим с Евросоюзом. Об этом прямо сказал министр иностранных дел Сергей Лавров после заседания ПСП 27 апреля 2007 г.: «Рeadмиссия важна только с точки зрения безвизового режима. При облегченном режиме она не нужна». Лавров напомнил о том, что бывший глава Комиссии Р. Проди «назвал 2008 г. в качестве возможной даты перехода к безвизовому режиму» и подчеркнул, что в интересах России добиться безвизового режима с ЕС². Однако нынешние лидеры ЕС не подтверждают предсказаний бывшего председателя Комиссии, употреб-

¹ Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии. (<http://www.mid.ru/ns-dos.nsf/162979df2beeb9880432569e70041fd1e/432569d800223f34c325717d002b1662?OpenDocument>).

² Здоровое неудовлетворение. Россия и ЕС избежали кризиса, но решение проблем еще впереди // Время новостей. №74, 28.04.2004 (<http://www.vremya.ru/2004/74/13/97450.html>).

ляя чаще всего формулировку «визовый режим в долгосрочной перспективе». Более четкие контуры «долгосрочная перспективы» обрела в июле 2011 г., когда канцлер ФРГ А. Меркель признала необходимость решить проблему в течение пяти-десяти лет¹.

Пока получается, что Соглашение о реадмиссии — аванс, который Россия платит Евросоюзу за надежду о безвизовом режиме. Тем не менее с октября 2007 г. российская сторона выполняет свои обязательства. К концу 2010 г. Федеральная миграционная служба России (ФМС России) приняла около 1,5 тыс. ходатайств государств-членов о реадмиссии; из них рассмотрены около 1,3 тыс., более 750 удовлетворены. За 2011 г. поступило 306 ходатайств — все относительно российских граждан; 100 из них было удовлетворено. В свою очередь, из России было выслано в соответствии с Соглашением 53 нелегала². Что особенно важно — в ходе операций по реадмиссии были обнаружены лица, находящиеся в местном и федеральном розыске, а также причастные к террористической деятельности. В то же время некоторые ходатайства были отклонены, так как не имелось доказательств наличия российского гражданства у лица, в отношении которого рассматривалось ходатайство³.

Одно из необходимых условий продвижения к безвизовому режиму — заключение договоров о реадмиссии между Россией и соседними государствами. После нескольких лет переговоров успехи достигнуты с Норвегией, Данией, Исландией, Вьетнамом, Украиной, Узбекистаном, Арменией, Швейцарией, Турцией. При этом трудно было бы ожидать, что переговоры с Украиной провалились бы, поскольку именно для Украины соглашение о реадмиссии с Россией крайне выигрышно, тогда как выгоды для России еще более проблематичны, чем при аналогичном Соглашении с ЕС. Поэтому несомненным успехом можно считать лишь заключение реадмиссионных договоров с соседями к юго-востоку. Прогресс может быть значительным, когда география реадмиссии расширится за счет договоров с Индией, Шри-Ланкой, Пакистаном, Ливаном, КНДР, Монголией, а также многими проблемными странами, в том числе входящими в состав СНГ, — Киргизией, Таджикистаном, Молдовой. Исходя из данной

¹ Безвизовый локомотив канцлера Меркель // Независимая газета/ 20 июля 2011 г. (http://www.ng.ru/world/2011-07-20/1_merkel.html).

² Федеральная миграционная служба Российской Федерации. Официальные статистические данные. Раздел 11. Рeadмиссия. 2012/2011 гг.

³ Интервью начальника Управления по вопросам реадмиссии В.А. Яковлева. Путь к безвизовым соглашениям. 27 февраля 2009 г. (http://www.fms.gov.ru/press/publications/news_detail.php?ID=27272&phrase_id=1783285).

ситуации, ФМС России предлагает «пакетный» режим заключения международных договоров — увязку подписания международных договоров с этими государствами в сферах, представляющих для них интерес, с одновременным заключением реадмиссионных соглашений. Это решение можно считать прямым заимствованием опыта Евросоюза в применении принципа обусловленности во внешней политике.

Обмен информационными данными как важное направление сотрудничества

Переход к безвизовому режиму между Россией и ЕС неразрывно связан с их взаимодействием в борьбе с организованной преступностью. Таким образом, обмен информационными и разведывательными данными выходит на первый план, он может сочетаться с оперативными действиями на уровне национальных государств при координирующей роли международных организаций. Поэтому для России становится крайне необходимым дальнейшее сотрудничество с Европоллом в сфере обмена информацией, не только стратегической (аналитической), но и персональной.

В 2005 г. Россия ратифицировала Конвенцию Совета Европы от 28 января 1981 г. «О защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных». В 2006 г. в рамках реализации Конвенции были приняты федеральные законы «О персональных данных» и «Об информации, информационных технологиях и защите информации»¹. В то же время законопроект, требующий внесения изменений в 23 законодательных акта Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Государственной Думой, долгое время находился на рассмотрении депутатов без надежды на продвижение. Это обстоятельство тормозило подготовку к подписанию оперативного Соглашения с Европоллом об обмене персональной информацией. Наконец, 25 июля 2011 г. Президент Д.А. Медведев подписал Федеральный закон от № 261-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О персональных данных», принятый Государственной Думой 5 июля и одобренный Советом Федерации

¹ Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Собрание законодательства Российской Федерации. 31.07.2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.

13 июля 2011 г. Вступление закона в силу фактически полностью устранило «юридические препятствия для организации взаимодействия правоохранителей России и Европейского Союза в рамках Европола по таким его направлениям, как доступ к базам данных и обмен персональными данными по конкретным уголовным делам»¹. После уведомления Совета Европы о ратификации Россией Конвенции переговоры о новом соглашении с Европолем получают значительное ускорение.

На основе Соглашения стороны смогут обмениваться информацией персонального характера, необходимой для идентификации преступных группировок и их состава. Такое сотрудничество откроет российским правоохранительным органам доступ к информационной системе Европола, которая содержит данные о транснациональных преступных группировках в странах ЕС более полные, чем аналогичные базы Интерпола. Следовательно, будет значительно облегчен розыск лиц, подозреваемых в совершении преступлений в России, которым удалось скрыться за границей. Соглашение позволит обмениваться персональными данными по уголовным делам с государствами-членами. Кроме того, Россия сможет принять участие в совместных с государствами — членами ЕС операциях при координирующей роли Европола по противодействию криминальным группировкам, которые занимаются контрабандой наркотиков, изготовлением фальшивых евро и другими видами преступной деятельности². Соглашение дает возможность представителям российских правоохранительных органов участвовать в совместных следственных командах Евросоюза, которые государства — члены ЕС организуют для расследования случаев наркотрафика и торговли людьми.

21–22 октября 2010 г. в Гааге произошла встреча, которую, безусловно, можно назвать прорывом в отношениях России и ЕС, в том числе и в контексте укрепления доверия сторон. После многолетней подготовительной работы состоялся первый раунд переговоров по заключению соглашения об оперативном и стратегическом сотрудничестве между Россией и Европолем. На встрече европейская сторона предложила проект типового соглашения об оперативном и

¹ *Волеводз А.Г.* Новая редакция Федерального закона «О персональных данных» открывает для России доступ к базам данных Европола (<http://moskva.bezformata.ru/list-news/personalnih-dannih-otkrivaet-dlya/996300/>).

² *Вовк В.С.* Российские правоохранительные органы и Европол. 07.11.2006 (http://www.mvdrf.ru/mvd/structure/unit/interpol/contact_europol/publications/show_86910/).

стратегическом сотрудничестве с третьими странами, утвержденный Советом управляющих Европола. В процессе обсуждения представители российской делегации обозначили свои позиции по каждой статье и предложили основывать соглашение на принципе равноправия сторон.

* * *

Само понятие «общего пространства» предполагает определенную степень гармонизации законодательств и практических действий партнеров. Это очень длительный процесс, диалоги могут затянуться, и результаты вряд ли будут достигнуты скоро. Кроме того, все более актуальным становится вопрос — каковы рамки и пределы гармонизации? Помимо ратификации и выполнения международных конвенций, Россия и Евросоюз могли бы обсудить вопрос о взаимном признании судебных решений, так как сам Евросоюз ставит именно такую цель сотрудничества судебных ведомств.

Серия секторальных соглашений по конкретным вопросам взаимодействия в сфере внутренней безопасности могла бы стать основой специального раздела нового Договора между Россией и Евросоюзом, который придет на смену действующему СПС. Понятно, что в новом договоре потребуется уделить гораздо больше внимания сотрудничеству в области внутренней безопасности, которое интенсивно развивается в последние годы.

«Признавая важность переговоров, нельзя не отметить, что прогресс в отношениях ЕС и России сводится к подготовке бумаг, росту количества рабочих встреч и саммитов», — утверждает словацкий исследователь В. Билчек¹. Трудно в принципе не согласиться с этим утверждением — конкретные результаты достигаются крайне медленно. Тем не менее следует помнить, что в ходе встреч экспертов и старших должностных лиц согласованию подлежат мельчайшие детали будущих договоров; при этом титаническими усилиями достигается «хрупкий компромисс», который устроил бы обе стороны с их изначально очень разными позициями. Все это требует времени и, безусловно, политической воли и доверия.

Продвижение к безвизовому режиму — центральное направление «общего пространства внутренней безопасности» России и ЕС — су-

¹ *Bilčik V.* Research Center of the Slovak Foreign Policy Association // Searching for the new momentum in EU–Russia relations. Agenda, Tools and Institutions. Bratislava: Research Center of the Slovak Foreign Policy Association, 2009. P. 64.

шественно портит общий образ сотрудничества. Некий «эрзац» безвизового режима, предложенный России в виде облегченной процедуры выдачи виз, теоретически смог бы сыграть положительную роль как шаг по пути продвижения к безвизовому режиму. Однако «облегченная процедура» работает без должного эффекта, на который, может быть, рассчитывали стороны.

Евросоюзу недостает политической воли для того, чтобы принять решение, которое означало бы прорыв в отношениях России и ЕС. В действительности речь идет об очень небольшом сегменте этих отношений. Однако отмена визового режима могла бы иметь важнейшее политическое значение для сотрудничества сторон, подобное решение стало бы огромным шагом в деле укрепления доверия между ними, которое находится на крайне низком уровне. Переход на безвизовый режим возможен лишь при новом качестве отношений сторон, действительно партнерских во всех направлениях сотрудничества. Поэтому и формирование пространства внутренней безопасности в целом невозможно рассматривать вне развития всей структуры взаимоотношений России и ЕС, в частности, отдельно от результатов переговоров по новому базовому соглашению. Отсутствие доверия на уровне политических контактов между Россией и Евросоюзом не может не ограничивать деятельность в рамках пространства внутренней безопасности. Работа над дорожной картой могла бы быть содержательнее при наличии большего взаимопонимания сторон. Однако до сих пор прежнее восприятие России как угрозы периодически выявляется в отдельных акциях Евросоюза, в докладах Европола, да и, прежде всего, в отдалении перспективы установления безвизового режима. Со своей стороны, Россия по-прежнему подозревает Евросоюз в намерении использовать совместные достижения лишь в собственных интересах, поэтому не всегда проявляет энтузиазм в реализации согласованных инициатив. Уровень политического доверия сторон остается крайне низким.

Для России очень важным становится усиление сотрудничества с ЕС в борьбе с организованной преступностью, особенно с наркотрафиком, который превратился в угрозу национальной безопасности, а также выполнение международных обязательств — подписания, ратификации и имплементации ряда Конвенций, что также предусмотрено дорожной картой. В связи с этим на первый план выходит борьба с коррупцией, которая, безусловно, является для России огромным злом и серьезным препятствием на пути демократического развития; необходимо решение вопроса о полном присоединении к Конвенции ООН против коррупции. Стремление сторон к координации усилий

в противодействии угрозам безопасности, которое выразится в конкретных соглашениях и действиях, является необходимым шагом в построении пространства. Самым же главным принципом функционирования пространства является равная ответственность партнеров за обеспечение безопасности граждан России и Европейского Союза.

Глава 22. Россия—ЕС: особенности политического диалога

Достигнутый прогресс и новые перспективы в отношениях и политическом диалоге с ЕС, инициированный В. Путиным после 11 сентября 2001 г. курс на сближение с Западом в сфере безопасности, подтверждение европейского приоритета в российской внешней политике — все это вполне очевидно увеличивало интерес России в важнейшем для Евросоюза направлении интеграции — формированию Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО). Сложившееся ранее в России восприятие ЕПБО в качестве возможного инструмента противостояния «на-тоцентризму» явно расходилось с реалиями и создавало препятствия для возможного взаимодействия с ЕС в вопросах международной безопасности. Возникла необходимость ясного определения принципиальных российских интересов в отношении «Европы безопасности и обороны».

В целом эти российские интересы определяются, очевидно, тремя основными мотивами. Во-первых, Россия заинтересована в усилении политической роли ЕС. Это соответствует российскому видению будущих международных отношений, отвечающих модели многополярности. Во-вторых, расширение на этой основе потенциала стратегического партнерства с ЕС рассматривается в России как фактор ее интеграции в Большую Европу. В-третьих, становление ЕС в качестве самостоятельного игрока в системе международных отношений и безопасности невозможно без поступательного развития партнерства с Россией. С одной стороны, это открывает благоприятные перспективы для реализации Россией через сотрудничество с ЕС своих интересов безопасности и усиления ее голоса в Европе и мире. Учитывая, что в сфере безопасности и обороны Россия может быть для ЕС не только значимым, но и равным партнером (в отличие от многих других областей, где характерен дисбаланс сотрудничества сторон), это может стать одним из тех направлений развития взаимоотношений, которые позволяли бы обеспечивать стратегический характер партнерства в целом¹.

¹ См.: Danilov D. The EU's Rapid Reaction Capability // Reading in the European Security. Brussels: CEPS, IISS, 2002. Vol. I. P. 98–106.

Таким образом, сочетание общих мотивов — усиление роли ЕС, интеграция России в Европу, реализация российских интересов безопасности — дает убедительные аргументы в пользу поддержки Россией ЕПБО и ее оперативного измерения. Россия, стремясь к активной и значимой роли в международной политике и европейской системе безопасности и сотрудничества, должна в полной мере учитывать динамику развития ЕПБО и, в частности, обретение Европейским Союзом оперативного потенциала управления кризисами.

За прошедшие несколько лет в формировании ОВПБ/ЕПБО достигнут существенный прогресс, который при всех сложностях и ограничениях будет определять долгосрочный вектор развития ЕС. И Россия, стремясь реализовать свой европейский выбор через развитие всестороннего стратегического партнерства с ЕС, должна строить свою внешнюю политику с учетом такой долгосрочной тенденции. При этом важно, что развитие оперативного потенциала ЕПБО не несет в себе какой-либо военной опасности для России — как с функциональной точки зрения (для проведения операций «петербургского» спектра), так и с оперативной (ограниченность самостоятельного потенциала). Более того, как ни парадоксально, более значимая роль ЕС, наделенного военным потенциалом, будет способствовать демилитаризации европейской политики: военное измерение ЕС неизбежно будет играть вспомогательную роль в рамках его комплексной политики безопасности — в отличие от НАТО, где военный компонент занимает центральное место в обеспечении безопасности. Комплексный подход к безопасности, который отчетливо проявляется в развитии ЕПБО, рассматривается в России в качестве важного преимущества ЕС как партнера России по сравнению с НАТО.

Но взаимный интерес России и ЕС к углублению сотрудничества актуализировал вопрос о том, в чем именно, в каких областях может быть реализовано такое сотрудничество. Оказалось, что вопреки декларированным намерениям поле возможного практического взаимодействия остается по-прежнему довольно ограниченным. Россия и ЕС так и не смогли продемонстрировать совместных шагов в направлении углубленного партнерства¹. Долгое время единственным результатом сотрудничества оставалось участие нескольких российских офицеров

¹ «В 2002–2003 годах отношения России с ЕС в сфере безопасности и обороны развивались поступательно, хотя так же, как и с НАТО, они остаются в большой степени символическими и тангенциальными в рамках приоритетов политики безопасности обеих сторон и не принесли заметных практических дивидендов» (Strategic Survey 2002–2003: An Evaluation and Forecast of World Affairs. Oxford University Press, 2003. P. 119).

в полицейской миссии ЕС в Боснии и Герцеговине. Затем Россия, желая продемонстрировать приверженность сотрудничеству с ЕС после грузинского кризиса 2008 г., приняла решение направить свое вертолетное подразделение в поддержку операции ЕС в Чад/ЦАР.

Относительная ограниченность практического партнерства ЕС–Россия вполне объяснима, учитывая специфику ЕПБО. Во многом этот проект остается «внутренним делом» ЕС и концентрируется на формировании собственного оперативного потенциала в сфере управления кризисами, в этом отношении Россия продолжает оставаться для ЕС третьей страной. Необходимо также учитывать «возникающее несоответствие между стратегическими намерениями ЕС, с одной стороны, и его существующими возможностями в сфере управления кризисами — с другой»¹. Сложившаяся специализация ЕПБО сама по себе ограничивает поле практического сотрудничества ЕС и России и в том, что касается выхода на более широкую совместную повестку дня, и даже собственно в решении «петербургских задач», которые сам ЕС пока не способен решать в полном объеме.

Россия, в свою очередь, делает все более сильный акцент на том, что «процесс сближения между Россией и ЕС [...] должен стать частью общего проекта создания подлинно Большой Европы без разделительных линий», и именно в этом видит смысл формирования Россией и ЕС общего пространства внешней безопасности². Хотя география ЕПБО расширяется, а потенциал возрастает, ее задачи остаются ограниченными, как и амбиции ЕС. Известные европейские эксперты подчеркивают проблему «различающегося видения» и ограниченный для развития партнерства: «Для Брюсселя ЕПБО не является движущей силой для создания общеевропейского пространства безопасности. Это ограниченный инструмент внешней политики ЕС: ЕПБО призван служить ЕС, но не «Большой Европе». Аналогично, будущие операции ЕС ограничены по масштабам и целям. Цель не в том, чтобы создать общее «пространство» или обеспечить согласование интересов всех частей Европы; она состоит лишь непосредственно в способности к управлению кризисами»³.

¹ *Cornish P., Geoffrey E.* The strategic culture of the European Union: a progress report // *International Affairs*. July 2005. Vol. 81. No 4. P. 806.

² *The Foreign Policy Outcomes of 2005: Reflections and Conclusions.* Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. Information and Press Department. (http://www.mid.ru/brp_4.nsf/itogi/4E2913A74A69ADF7C32570E6004D151A).

³ *Lynch D.* Russia faces Europe // *Chaillot Paper 60.* Paris: the European Union Institute for Security Studies, 2003. P. 76.

Но там, где ЕС обладает для этого необходимым политическим и оперативным потенциалом, он стремится продемонстрировать и странам-участницам, и внешним партнерам собственную дееспособность и эффективность, способность к самостоятельным действиям. Соглашения с НАТО «Берлин-плюс» расширяют эти возможности, хотя в то же время делают излишним обращение к иным направлениям оперативного партнерства. И не только излишним, но вряд ли возможным, учитывая, что США в любом случае не поддержали бы поиск их европейскими союзниками подобных внеатлантических альтернатив.

Россия, со своей стороны, не может не учитывать этих ограничений в политике ЕС вообще и в оперативных возможностях ЕПБО в частности. Продолжая декларировать готовность к практическому сотрудничеству с ЕС, Москва в то же время отдает явное предпочтение активизации военно-политического взаимодействия с Западом по линии НАТО. Сам Европейский Союз не только не желает конкурировать в этом отношении с Альянсом, но, скорее, видит в НАТО наиболее приемлемый институт военно-политического взаимодействия между Западом и Россией. Настойчивые призывы России устранить асимметрию между ее развивающимися отношениями с НАТО и малорезультативными отношениями безопасности с ЕС до сих пор не встречали поддержки в Брюсселе. Даже в контексте решений о формировании Россией и ЕС общего пространства внешней безопасности европейская позиция, по существу, не меняется: «Будущая вовлеченность России в ЕПБО могла бы дополнять ее сотрудничество с США и в рамках «Партнерства ради мира»¹.

Ограниченные возможности ЕПБО, отсутствие заинтересованности ЕС в развитии совместных с Россией механизмов и действий в этой сфере на фоне более реального прагматического взаимодействия с НАТО снижают практический интерес Москвы к ЕПБО.

В целом, если оценивать результаты сотрудничества Россия–ЕС, то они не выходят за пределы политических деклараций и не являются последовательными шагами в направлении стратегического партнерства. Стороны отмечают успешное развитие политического диалога и консультаций по наиболее актуальным проблемам международных отношений и региональным конфликтам (Ближний Восток, Афганистан, Ирак). Но это объясняется, скорее, близостью соответствующих позиций России и ЕС, а не общим прогрессом взаимных консультаций с це-

¹ European Parliament. Report on EU-Russia relations (2004/2170(INI)), Committee on Foreign Affairs, Rapporteur: Cecilia Malmstrom, A6-0135/2005. 4 May 2005. P. 12.

лью выхода на общие политические позиции. Там, где взгляды не совпадают, Россия и ЕС жестко отстаивают свои собственные позиции и не проявляют готовности к поиску компромиссов. Особенно это характерно для политики на постсоветском пространстве. Столкновение подходов Москвы и Брюсселя к урегулированию приднестровского конфликта, к президентским выборам в Украине, к ситуации в Узбекистане и Белоруссии не может объясняться лишь «естественными различиями». Существенные расхождения России и ЕС по принципиальным вопросам международной политики, ставят под вопрос декларированные отношения стратегического партнерства. При этом политический диалог, его институциональное укрепление на основе Постоянного совета партнерства (ПСП) и консультаций с КПБ не сопровождается видимым прогрессом в деле практического взаимодействия в сфере европейской и международной безопасности.

Таким образом, увеличивающийся разрыв между амбициозными политическими декларациями и относительно медленным прогрессом и невысокой результативностью политического диалога и практического сотрудничества стал очевидным. Сложилась ситуация, когда повторяющиеся от саммита к саммиту декларации о развитии партнерства не только не могли скрыть, но, напротив, лишь подчеркивали, что отсутствие совместно сформулированных долгосрочных ориентиров все более лимитирует двустороннее сотрудничество даже в его нынешнем формате (прагматического и избирательного сотрудничества).

Эта проблема признана обеими сторонами, заявившими о стремлении строить «подлинное стратегическое партнерство», ориентированное на результаты. «После нескольких лет российского скептицизма и апатии в отношении ЕПБО Москва, наконец, продемонстрировала свое намерение сотрудничать»¹. В ответ на нараставшую неудовлетворенность Москвы характером и результативностью отношений с Европейским Союзом Брюссель признал: «ЕС и Россия приняли амбициозные политические декларации (в том числе по «общим пространствам», энергетическому диалогу, сотрудничеству в области окружающей среды и в области политики и безопасности) [...] Но, несмотря на общие интересы, растущую экономическую взаимозависимость и ряд предпринятых шагов, в целом прогресс в содержательном плане был недостаточным»². ЕС стремится «объ-

¹ Strategic Survey 2002–2003: An Evaluation and Forecast of World Affairs. Oxford University Press, 2003. P. 119.

² Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on relations with Russia, COM(2004)106 final. Brussels, 10.02.2004. P. 3.

единиться с Россией в деле создания подлинного стратегического партнерства, к переходу от широких политических деклараций и к формированию стратегии и повестки дня на основе конкретной тематики»¹.

Дорожная карта по внешней безопасности: новое «окно возможностей»

Попытка перевести отношения России и ЕС в новое качество связана с реализацией решений саммита в Санкт-Петербурге в мае 2003 г. в отношении главной стратегической цели партнерства — создания общих пространств в различных областях. Это вполне логично, так как, несмотря на существование «двух Европ», они составляют единое пространство с точки зрения общих проблем и вызовов, особенно в сфере безопасности.

Принятие на саммите Россия—ЕС в мае 2005 г. дорожных карт по четырем общим пространствам свидетельствует о том, что лимиты отношений в прежнем формате фактически исчерпаны. Однако дорожные карты стали признанием остроты проблемы выбора, но не ответом на нее.

Заявив о стремлении создать общее пространство внешней безопасности, Москва и Брюссель не определили тем не менее его общих очертаний и основных характеристик. По существу, Россия и ЕС лишь провели своего рода инвентаризацию уже существующих и возможных проектов сотрудничества. С этой точки зрения, принятые документы представляют собой декларацию о намерениях, речь идет главным образом о готовности расширять сотрудничество в тех или иных приоритетных областях. Как конкретно эти намерения должны быть реализованы — вынесено за скобки. «Стороны, судя по тексту [дорожных карт — так в цитате], стремились ограничиться общими фразами, максимально размывающими ответственность за прогресс в построении этих пространств»². Более того, дорожная карта по внешней безопасности (ДК/ВБ) отличается от трех остальных особенной неконкретностью и декларативностью.

¹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on relations with Russia, COM(2004)106 final. Brussels, 10.02.2004. P. 6.

² Кузнецова Е.С. «Дорожные карты» приведут Россию в Европу? // Международная жизнь. 2005. № 6. С. 103.

Вместе с тем такие возможности, позитивный потенциал развития сотрудничества Россия–ЕС в сфере внешней безопасности, несомненно, есть. Прежде всего, это первый совместно выработанный партнерами политический документ, в котором определяются общие цели и области сотрудничества в сфере безопасности. Несмотря на компромиссные формулировки, этот документ создает необходимую политическую платформу для будущего сотрудничества. Он позволяет в определенной мере компенсировать явную слабость СПС, в частности, аморфность раздела о сотрудничестве в международной сфере и фактическое отсутствие в нем положений о партнерстве в сфере безопасности.

ДК/ВБ открывает перспективу комплексного сотрудничества Россия–ЕС, которое ранее в основном было ориентировано на развитие политического диалога и консультаций, а также на поиск модальностей участия России в антикризисных операциях ЕС. Наряду с этим стороны декларируют стремление широко сотрудничать в таких важных сферах, как борьба с международным терроризмом, нераспространение ОМП, средств его доставки, экспортный контроль и разоружение. Немаловажно, что развитие сотрудничества на этих направлениях в полной мере отвечает приоритетам, обозначенным в Стратегии безопасности ЕС. Многообещающим направлением сотрудничества является взаимодействие в сфере гражданской защиты, значимость которой повышается в связи с усилением угроз глобального характера. Кроме того, это та область сотрудничества, которая значительно менее других политизирована, где Россия обладает большим опытом и возможностями, и, значит, такое сотрудничество может стать весомым фактором взаимного доверия между партнерами и формирования общей культуры в сфере безопасности и культуры стратегического партнерства в целом.

В принятой дорожной карте есть ряд положений, свидетельствующих о возможностях перевода сотрудничества в формат совместных механизмов и действий, что является необходимой характеристикой стратегического партнерства¹. Россия и ЕС предусматривают, в частности, возможность разработки совместных инициатив в сфере кризисного урегулирования; «принципов и модальностей совместных подходов к кризисному урегулированию»; не только наблюдение,

¹ О сущности и основных чертах реального «стратегического партнерства» см.: *Danilov D. Russia–EU Cooperation in the Security Field: Trends and Conceptual Framework // Russia and its Foreign Policy / Ed. by Hanna Smith. Helsinki: Kikimora Publications, Aleksanteri Institute, 2005. P. 111–123.*

но и «участие в учениях, проводимых Россией или ЕС, а также участие в курсах подготовки кадров»¹.

Европейская стратегия безопасности акцентирует, что «начало предупреждения конфликтов и упреждения угроз не может быть слишком ранним»². Эффективное взаимодействие в сфере безопасности требует особого внимания к превентивной дипломатии и действиям и, следовательно, налаживанию консультаций России и ЕС сотрудничества на самых ранних стадиях. ДК/ВБ предусматривает шаги в этом направлении, такие как регулярные консультации по вопросам раннего предупреждения конфликтов и их предотвращения, проведение консультаций накануне основных заседаний по борьбе с терроризмом, обмен контактными данными для обеспечения круглосуточной связи между Центром управления в кризисных ситуациях МЧС России и Центром по мониторингу и информации и другие меры по раннему оповещению в области гражданской защиты³.

Стороны договорились также осуществлять «обмен мнениями о новых инициативах и возможном использовании инструментов, касающихся безопасности и стабильности»⁴. Это может способствовать согласованию подходов и поиску возможностей взаимодействия на ранних стадиях возникновения проблемы, избегать односторонних действий и конкурирующих инициатив, как, например, в отношении приднестровского конфликта.

Комплексное взаимодействие, ориентированное на результаты, требует расширения круга участников переговорного процесса и сотрудничества. ДК/ВБ предусматривает это, в том числе с учетом соответствующих возможностей развития формата ПСП. Наряду с МИД России, партнерами ЕС признаются другие министерства и ведомства, прежде всего МЧС России и Министерство обороны России, предусматривается «продвижение контактов между военными структурами России и ЕС,

¹ «Дорожная карта» по общему пространству внешней безопасности. Утверждена 10 мая 2005 г. в Москве Президентом России В. Путиным, Премьер-министром Люксембурга Ж.-К. Юнкером, Председателем Комиссии Европейских сообществ Ж.М. Дурау-Баррозу и Верховным представителем ЕС по внешней политике и безопасности Х. Соланой (см.: http://www.kremlin.ru/interdocs/2005/05/10/1845_type72067_88012.shtml?type=72067).

² A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy. Brussels, 12 December 2003; Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on relations with Russia. COM(2004)106 final. Brussels, 10.02.200. P. 6.

³ «Дорожная карта» по общему пространству внешней безопасности. С. 2, 3, 5.

⁴ Там же. С. 2.

включая Европейское оборонное агентство»¹. Вывод сотрудничества Россия–ЕС за рамки политико-дипломатических консультаций по проблемам международной безопасности может способствовать их совместным оперативным действиям в сфере управления кризисами.

Большое значение имеет намерение России и ЕС расширить экспертный диалог. Слабость компетентной экспертизы отношений России и ЕС в сфере международной политики и безопасности, явно недостаточная вовлеченность экспертов, особенно в России, в процесс выработки и принятия решений и, следовательно, его забюрократизированность до сих пор существенно ограничивали прогресс в сотрудничестве, возможности его деидеологизации и снижения конфликтности интересов и подходов. Характерно, что ДК/ВБ не только предусматривает укрепление научного сотрудничества между Россией и ЕС в сфере безопасности, проведение совместных исследований, обмен экспертами, в том числе по конкретным вопросам сотрудничества. Приоритетными сферами признаны усиленный политический диалог на всех уровнях и научное сотрудничество по стратегиям и концепциям безопасности и внешней политики России и ЕС. Эти меры должны способствовать улучшению взаимопонимания, выработке совместных ориентиров и параметров общего пространства безопасности, и на этой основе — наполнению ДК/ВБ конкретным содержанием.

Для того, чтобы преодолеть декларативность в отношениях России и ЕС и повысить результативность сотрудничества, стороны должны обеспечить преемственность и последовательность взятого курса, ответственность за совместные решения. Попытка выйти через ДК/ВБ на новое качество сотрудничества требует серьезного отношения к контролю за ее реализацией. Россия и ЕС признали необходимым осуществлять постоянный мониторинг реализации согласованных целей в сфере внешней безопасности на рабочем уровне — на встречах российских постоянных представителей с «тройкой» КПБ и в рамках консультаций политических директоров. Стороны будут отчитываться о выполнении ДК/ВБ на заседаниях ПСП на уровне министров и/или на министерских встречах России с «тройкой» ЕС².

Эти достоинства ДК/ВБ являются свидетельством возросшей императивности вывода отношений России и ЕС на новый качественный уровень и того, что такие возможности действительно существуют. Однако слишком широкий характер дорожной карты, отсутствие

¹ Там же.

² Там же.

конкретных обязательств сторон, негативный опыт «бумажного сотрудничества» России и ЕС на фоне серьезных препятствий для углубления партнерства и сохраняющиеся принципиальные различия свидетельствуют о том, что принятие ДК/ВБ отнюдь не решает проблемы выбора Россией и ЕС долгосрочной стратегии сотрудничества в сфере внешней политики и безопасности.

Остается открытым вопрос, захотят ли и смогут ли Россия и ЕС использовать новое «окно возможностей», открывшееся в связи с принятием пакета дорожных карт по общим пространствам, включая ДК/ВБ.

Для этого необходима прежде всего политическая воля. Подписание дорожных карт не является достаточной гарантией. В дорожной карте по общему пространству безопасности указывается, например, что заявленные цели «не исключают возможности разработки планов действий по конкретным направлениям сотрудничества»¹. Хотя, казалось бы, конкретное сотрудничество должно как раз предполагать совместные программы и планы. Вместо этого многие предложения ДК/ВБ лежат в сфере развития диалога, обмена мнениями и проведения консультаций, в том числе в рамках более широких форматов сотрудничества (ООН, ОБСЕ, международных договоров и конвенций и т.д.), что, конечно же, важно, но больше для ЕС и России как соседей, но не как стратегических партнеров.

Как свидетельствует развитие российско-европейских отношений после расширения ЕС, далеко не все его члены поддерживают линию на активизацию партнерства с Россией. Само по себе принятие дорожной карты по внешней безопасности вовсе не означает изменения подобной линии ряда стран ЕС, проявляющих по меньшей мере сдержанность в отношении его политического сотрудничества с Россией. При этом речь идет не только об особенностях «российской» политики в отношении тех или иных государств ЕС. Партнерство между Россией и ЕС ограничено также и углублением проблем внутри самого Союза после расширения, столкнувшегося с серьезными и далекими от разрешения дилеммами безопасности, как в евро-атлантической, так и в глобальной перспективах². Внутри ЕС нет единства как в отношении будущей политической роли Союза, так и в отношении России.

¹ «Дорожная карта» по общему пространству внешней безопасности. С. 2.

² *Howorth J.* European Security in the Coming Decade: Transatlantic and Global Perspectives // *Romanian Journal of International Affairs*. 2005. Vol. X. No 1–2. P. 175–186; *Fedorov Y.E.* «Old» and «New» Europe: A Russian View // *Reading in the European Security*. Brussels: CEPS, IISS, 2004. Vol. II. P. 154–164.

Стремление к консолидации внутреннего пространства (занятость внутренними проблемами) и увеличение значения нероссийских направлений политики (политика соседства, Турция, Центральная Азия, Кавказ, Украина) приводят к относительному снижению политического рейтинга России в списке приоритетов ЕС. Необходимость внутренней консолидации ЕС усиливает стремление «ядра» ЕС обеспечить соблюдение принятых норм и стандартов. Это будет, вероятно, вести к большей жесткости при продвижении этих стандартов за пределы ЕС, в том числе при отстаивании переговорных позиций. В ЕС, кроме того, нарастает бюрократическое раздражение от того, что в отношениях с Россией, считающейся сложным и «нереформируемым» партнером, не удастся добиться видимого прогресса. Аналогично и в России нарастает внутреннее сопротивление негибкой политике евробюрократии, не демонстрирующей способности идти навстречу российским интересам. Процесс институциональной перестройки ЕС снижает его способность выработать новую действенную стратегию отношений с Россией. Если и возросла способность ЕС договариваться по вопросам, связанным с Россией, то лишь по позициям, касающимся критики антидемократических проявлений в России и имеющим для нее негативный смысл, где традиционное давление старых членов ЕС будет стимулироваться и поддерживаться новыми странами-участницами.

Фактором неустойчивости отношений ЕС и России стала также смена политической власти в ведущих государствах ЕС, традиционно поддерживающих курс на углубление политических отношений Россия–ЕС. Коалиционное правительство ФРГ и канцлер А. Меркель, не подвергая сомнению стратегический характер связей с Россией, в то же время сделали больший акцент на необходимости сближения на основе общих ценностей и стремления сбалансировать отношения с Россией в рамках политики ЕС и трансатлантического альянса. Это первоначально привело даже к разрушению сложившегося и считавшегося эффективным межгосударственного формата диалога Россия–Франция–ФРГ, к которому в 2005 г. присоединилась также Испания. Впоследствии Германия признала возможным восстановить формат трехсторонних встреч. Но в любом случае, Франция как особый партнер Германии в развитии европейской интеграции сталкивается с проблемой соответствующих корректив своей российской политики, а Россия — с серьезной проблемой размывания традиционных опор развития европейско-российских отношений внутри ЕС.

Поэтому согласие ЕС на переход к «подлинному стратегическому партнерству» с Россией в сфере внешней политики и безопасности

вовсе не означает, что ЕС удастся добиться консенсуса в том, что касается конструктивных практических шагов в этом направлении. Необходимо учитывать и то, что Брюссель в ближайшие годы вынужден концентрировать усилия на решении собственных проблем, а страны — члены ЕС — на адаптации к его новым параметрам.

К тому же расширение зоны европейской интеграции наряду с приемом в ЕС новых членов будет проходить, прежде всего, за счет реализации концепции и политики соседства. Россия по многим причинам не может присоединиться ни к ней, ни к Восточному партнерству. Главное в том, что в отношениях с ЕС формула «все, кроме институтов» для России неприемлема, что вынужден признать и Брюссель. Такая формула не предполагала бы участие России в принятии решений, которым она должна была бы следовать. Ведь Планы действий в рамках политики соседства вырабатываются и предлагаются Брюсселем для реализации странам — участницам программы. Но дело в том, что и дорожные карты не являются реальной альтернативой такому подходу. Они, по мнению многих российских и европейских экспертов, «на самом деле являются «более слабой и размытой» производной Планов действий в рамках Европейской политики соседства»¹.

То, что дорожные карты вырабатывались Россией и ЕС совместно, путем двусторонних консультаций и переговоров, ничего принципиально не меняет. Брюссель по-прежнему стремится распространить на Россию свою интеграционную логику, подразумевающую последовательное принятие партнерами стандартов, норм и политики ЕС. Москва же, в свою очередь, предпочитает говорить о равноправном сотрудничестве, об «улице с двусторонним движением».

Однако сама Россия пока не может предложить желательные правовые основы и параметры такого сближения в отличие от других партнеров ЕС, поддерживающих с ним отношения ассоциации или стремящихся к членству либо к европеизации через институт «нового соседства». Ключевая причина состоит в том, что определение стратегической цели отношений с ЕС, в том числе в институциональном плане, зависит от российского выбора основных ориентиров и путей внутренней трансформации общества и государства, который пока остается неясным.

Сохраняющиеся принципиальные различия и неопределенности в подходах к долгосрочным ориентирам сотрудничества ЕС и России

¹ *Emerson M., Vahl M.* Reading in European Neighbourhood Policy. Brussels: CEPS, 2005. P. 58.

не были устранены при выработке дорожной карты по внешней безопасности, но, скорее, замаскированы ее широкими, обтекаемыми формулировками. Такие формулировки на деле означают возможность их двойного прочтения и, следовательно, выхода на поверхность существующих разногласий при работе по реализации дорожной карты. В практическом плане это открывает самый широкий простор для маневра — от политики массивованного наращивания сотрудничества в рамках дорожной карты до имитации партнерства и бюрократического саботажа.

Одной из центральных договоренностей о партнерстве на международной арене стал пункт о «содействии предотвращению и урегулированию конфликтов посредством взаимного сотрудничества, ориентированного на результат, в том числе через разработку возможных совместных инициатив»¹. Однако всего через неделю после подписания дорожных карт, на переговорах 16–17 мая 2005 г. в Виннице по приднестровскому урегулированию, российская сторона признала нецелесообразным подключение к переговорному процессу ЕС, хотя все остальные участники высказались за это. Другими словами, «укрепление диалога и сотрудничества [...] в регионах, прилегающих к границам России и ЕС»² каждый из партнеров на практике рассматривает, в первую очередь, как возможность укрепления своих собственных позиций. Интересно, что Еврокомиссия в официальном пресс-релизе в преддверии майского саммита 2005 г., говоря о решении расширять сотрудничество с Россией в Приднестровье, Абхазии, Южной Осетии, Нагорном Карабахе, вполне откровенно заявила о стремлении «к участию России в конкретных мероприятиях, а также в политическом диалоге в целях содействия усилиям, которые ЕС уже предпринимает в этих регионах»³. То есть речь не шла ни о поддержке усилий, которые предпринимает сама Россия, ни о признании ее особой роли и ответственности в урегулировании «замороженных конфликтов» в зоне СНГ.

Отражением этой односторонности подходов являются сохраняющиеся различия во взглядах Брюсселя и Москвы по вопросу возможных модальностей совместного миротворчества. ЕС продолжает настаивать на «севильской формуле» — участии России в операциях под руковод-

¹ «Дорожная карта» по общему пространству внешней безопасности. С. 2.

² Там же.

³ EU–Russia Summit in Moscow 10 May 2005. Press Release IP/05/522. Brussels, 3 May 2005 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/522&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>).

ством ЕС в качестве третьей страны и при условии, «что российские вооруженные силы продемонстрируют способность адаптироваться к стандартам и оперативным процедурам ЕС»¹. Заметим, что оперативное взаимодействие по линии Россия—НАТО, напротив, ориентировано на достижение оперативной совместимости и взаимодополняемости.

Россия не согласна с подходом ЕС и выступает за равноправное сотрудничество на всех этапах — от выявления проблемы до реализации совместных действий по ее решению. Это вполне логично, если стороны действительно ориентируются на формирование стратегического партнерства в сфере безопасности. Указанное обстоятельство подразумевает, очевидно, более широкий подход, при котором возможны различные форматы совместного миротворчества. Участие России в операциях, проводимых ЕС и под его управлением, не является для нее неприемлемым, но оно не должно рассматриваться как единственно возможный вариант взаимодействия. Наряду с ним возможны и другие: например, совместные операции под руководством России или совместные миротворческие миссии с участием России, НАТО и ЕС (в частности, каждый из партнеров мог бы отвечать за определенную функциональную область общего мандата миссии).

Европейские партнеры России ссылаются на то, что сам процесс принятия решений в ЕС делает крайне сложным совместное планирование и проведение миротворческих операций ЕС—Россия, а страны-члены едва ли согласятся принять подобный формат сотрудничества. Эти аргументы справедливы, но лишь отчасти; они отражают реально существующие сложности. Вопрос же заключается в том, насколько страны — члены ЕС способны проявить политическую волю для их преодоления и движения навстречу российскому подходу и формированию механизмов равноправного партнерства.

Пока ЕС, для которого достижение внутреннего единства в сфере ЕПБО продолжает оставаться весьма непростым делом, не готов отягощать выработку совместных решений дополнительным грузом — включением их в формат равноправного партнерства с Россией. Поэтому для государств ЕС совместное миротворчество с Россией, выходящее за рамки ее участия в его операциях, является скорее нецелесообразным, чем невозможным в принципе. И России, если она хочет отстаивать свой подход к развитию равноправного партнерства, следует перенести акцент на поиск доказательных аргументов, способных убедить ЕС в целесообразности и взаимной выгодности такого подхода. Самым весомым из них могло бы стать конструктивное изменение

¹ Report on EU-Russia relations. P. 7.

российского подхода в отношении практического сотрудничества с ЕС на пространстве СНГ и в зоне «замороженных конфликтов».

С одной стороны, ДК/ВБ ставит целью укрепление диалога и сотрудничества «в регионах, прилегающих к границам России и ЕС»¹. Это отражает наметившееся изменение российского подхода. В июле 2004 г. на заседании Совета Безопасности Российской Федерации Президент В. Путин отметил, что Россия не обладает какой-либо монополией на деятельность на пространстве СНГ². В свою очередь, министр иностранных дел С. Лавров подчеркнул важность международного сотрудничества в укреплении стабильности и урегулировании международных конфликтов и сказал, что Россия не хочет «превращать СНГ в поле соперничества с третьими странами»³. Россия поддержала и предложение Брюсселя оказать содействие социально-экономическому развитию северокавказского региона⁴. Москва согласилась и на подключение ЕС (и США) с октября 2005 г. в качестве наблюдателя к переговорам по урегулированию приднестровского конфликта. Таким образом, дорожная карта по внешней безопасности «создала необходимый фундамент для сотрудничества в сфере урегулирования конфликтов на пространстве бывшего Советского Союза»⁵.

Однако, с другой стороны, ЕС не смог добиться от России согласия включить в ДК/ВБ положение об «общем соседстве» и о сотрудничестве в зоне «замороженных конфликтов» (в СНГ). Пока не ясно, насколько подвижки в позиции России продиктованы стремлением к сотрудничеству с ЕС, а насколько — вынужденными уступками в ситуации эрозии роли России в СНГ и давления со стороны ЕС и адресатов его политики соседства. Очевидно, сегодня действуют и те, и другие мотивы, и важно то, каково будет их соотношение в дальнейшем, какие из них окажутся определяющими при выработке внешнеполитического курса России.

Пока Россия, призывая к равноправному сотрудничеству в рамках миротворческих миссий, предпочитает уходить от предметного обсуждения с ЕС возможностей совместного миротворчества в СНГ.

¹ «Дорожная карта» по общему пространству внешней безопасности. С. 2.

² Заседание Совета Безопасности Российской Федерации. О политике Российской Федерации на пространстве СНГ. 19.07.2004 (<http://www.scrf.gov.ru/conferences/6.html>).

³ Лавров о планах МИДа // Российская газета. 9 июля 2004 г. (<http://www.rg.ru/2004/07/09/lavrov.html>).

⁴ Первая, оценочная миссия КЕС посетила ряд северокавказских республик, включая Чечню, 11–16 апреля 2005 г.

⁵ *Popescu N.* The EU in Moldova — Setting conflicts in the neighbourhood // Occasional Paper, No 60, October 2005. Paris: the European Union Institute for Security Studies, 2005. P. 30.

Аргументы Москвы состоят в том, что Россия весьма успешно справляется с управлением конфликтными ситуациями на пространстве СНГ. Москва считает, что приход в конфликтные зоны в СНГ еще одного миротворца (в лице ЕС) может лишь осложнить ситуацию, а замена одной миротворческой миссии на другую без ясной политической мотивации неприемлема. Отчасти это верно, и любая новая сила в зоне «замороженных конфликтов», особенно на Кавказе, со своими специфическими интересами способна нарушить сложившиеся балансы и дестабилизировать ситуацию. Очевидно, что за российскими аргументами стоит серьезная озабоченность тем, что в условиях, когда декларированное стратегическое партнерство с ЕС не переведено в практическую плоскость, активизация Евросоюза на пространстве СНГ лишь ухудшит региональные позиции России.

Подобное положение дел свидетельствует о том, что даже в рамках согласованных Россией и ЕС целей ДК/ВБ де-факто сочетаются мотивы углубления сотрудничества и его сдерживания. Более того, в ряде ситуаций, таких, как «цветные революции», интересы «стратегических партнеров» на пересекающемся пространстве «нового соседства» и СНГ не просто не совпадают, но угрожают превратиться в долгосрочный фактор соперничества.

Это объясняется не только геополитической конкуренцией, но и тем, что ценностные основы внешней политики России и ЕС не совпадают. ДК/ВБ отнюдь не снимает этой проблемы, хотя и апеллирует к общей цели «формирования большой Европы без разделительных линий и основанной на общих ценностях». В основе ОВПБ/ЕПБО ЕС лежит курс на демократизацию, особенно пространства «нового соседства», путем его европеизации, тогда как путинская внешняя политика строится на принципах прагматизма. Эта проблема, которая проявляется в различных «демократических стандартах», имеет более глубокие корни. «ЕС действительно является и будет в обозримом будущем [...] действовать в парадигме постмодерна, а не как великая держава или квазигосударство». «В качестве «силы» не модерна, а постмодерна, ЕС реализует свое влияние и формирует свое окружение за счет того, чем он является, нежели, что он делает», в отличие от «современных центров силы — Америки, Китая и Индии и, возможно, России»¹.

¹ *Maull H.W.* Europe and the new balance of global order // *International Affairs*. July 2005. Vol. 81. No 4. P. 776-778. Аналогичной точки зрения придерживаются многие европейские исследователи. Различия в подходах и политике ЕС и России в их «ближних зарубежных» рассматриваются именно в категориях специфики ЕС как силы «постмодерна» (см., например: *Emerson M.* The Elephant and the Bear. The European Union, Russia and their Near Abroads. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2001).

Ориентация на общие ценности продолжает оставаться для ЕС основополагающим критерием политики в отношении России, тогда как в России «различия в ценностях», напротив, не рассматриваются как серьезная проблема. В России «несовпадение ценностей» преимущественно считается либо (а) европейской манией (неоправданная помеха отношениям); либо (б) несоответствующим действительности (основные ценности совпадают); либо (в) вполне естественным следствием культурно-исторических различий и специфики (ценностные различия не являются препятствием). Такое различное восприятие проблемы ценностей в ЕС и России уже само по себе свидетельствует об их существенном несовпадении.

Возникает разрыв, с одной стороны, между стремлением ЕС «более тесно сотрудничать с Россией в обеспечении стабильности и демократии в Украине, Беларуси, Молдове и в регионе Южного Кавказа»¹ и, с другой стороны, серьезной и даже растущей европейской «озабоченностью по поводу ослабевающей российской приверженности демократии, рыночной экономике и защите прав человека»². ЕС признает важность прагматического сотрудничества с Россией на международной арене, но при условии, что это не будет существенно противоречить общим европейским ценностям.

Как показали события украинской «оранжевой революции», возникла новая ситуация, когда, во-первых, ЕС уже не может остаться в стороне и не занять политическую позицию по ключевым вопросам международной и европейской политики. Во-вторых, эти позиции формулируются в контексте продвижения демократических ценностей. Таким образом, усиливающаяся внешнеполитическая активность ЕС в условиях различного с Россией восприятия ценностей приводит к увеличению конфликтного потенциала в их отношениях на международной арене. В результате из России звучат обвинения в адрес ЕС в попытке разыграть российскую карту в большой геополитической игре, в том числе для сближения с США³. «Многие европейские государства, особенно новые члены ЕС, выражали озабоченность вмешательством России в дела Украины в преддверии и во время «оранжевой революции».

¹ Javier Solana interviewed on Russia–EU relations, 13.05.2004 (<http://english.pravda.ru/news/world/13-05-2004/57061-0/>).

² Report on EU–Russia relations. P. 6.

³ Как пишет Евгений Примаков, «рьяная поддержка Европейским союзом оппозиционных украинских сил, которые ныне стали правящими, во многом была предопределена стремлением использовать Украину как поле сближения с администрацией Дж. Буша. Неужели для этого опять нужен образ общего врага — России?» (см.: *Примаков Е.М.* Россия вступила в 2005 год // *Международная жизнь.* 2005. № 3–4. P. 61).

Эта озабоченность вылилась в призывы пересмотреть линию ЕС на стратегическое партнерство и более тесную интеграцию с Россией. Другими словами, «оранжевая революция» усилила восприятие России и интересов Запада в парадигме «игры с нулевым результатом», порожденной холодной войной»¹. На практике европейская реакция состояла в том, что в отношениях с Россией «ЕС следует помнить, что он не может переложить всю «черную работу» по отстаиванию основополагающих прав и свобод на плечи американского президента»².

Вместе с тем кардинальные трансформации, происходящие внутри ЕС, усиливают элементы неопределенности его перспективного курса. ЕС исходит из того, что «подлинное стратегическое партнерство должно быть основано на разделяемых ценностях и взаимных интересах»³. Но в его практической политике баланс по линии «ценности — интересы» остается нечетким и изменчивым. В Европе продолжается довольно острая дискуссия, какую политику ЕС должен проводить в отношении России — ценностей или интересов. Характерно, что ведущие европейские страны более склонны отдавать предпочтение прагматическому подходу, при котором конструктивная вовлеченность в сотрудничество с Россией стала бы наилучшим способом ее демократизации. Многие новые члены ЕС настаивают на приоритете либеральных демократических ценностей, лежащих в основе европейской интеграции, и соответствующая критика России с их стороны была одним из серьезных препятствий для принятия ДК/ВБ.

В этой ситуации остается неясным, как сохраняющаяся политическая дилемма «ценности — интересы» отразится на перспективах сотрудничества России и ЕС в сфере внешней безопасности в рамках ДК/ВБ. С одной стороны, обе стороны заинтересованы в развитии практического взаимодействия и наполнении за счет этого ДК/ВБ конкретным содержанием. Это предполагает, в свою очередь, необходимость России и ЕС идти навстречу друг другу в вопросах большого политического значения. И такое сближение уже намечилось.

С другой стороны, сохраняющиеся различия в подходах сторон по принципиальным вопросам внешней политики и взаимоотношений, сохраняющееся соперничество на пространстве «соседства» будут сдерживать прогресс сотрудничества в сфере внешней политики и безопасности. В этих условиях ЕС будет, очевидно, продолжать крити-

¹ Strategic Survey 2004–2005 / The International Institute for Security Studies. L.: Routledge, 2005. P. 157.

² Dombey D. Return of realpolitik // The Financial Times. May 10, 2005.

³ Communication from the Commission, COM(2004)106 final. P. 3.

ковать Россию за поведение, не соответствующее европейским демократическим ценностям. Россия, ориентируясь на прагматическое взаимодействие, будет по-прежнему рассматривать такую критику как неконструктивный подход и инструментальное использование Евросоюзом критериев демократических ценностей.

Чрезмерный акцент на «несовпадении ценностей» потребовал бы от ЕС существенно большей жесткости в отношениях с Россией, т.е. ограничивая возможности сотрудничества, усиливая политические разногласия, блокируя реализацию ДК/ВБ. Это заставляет Россию задуматься не столько о возможных позитивных политических шагах навстречу европейским требованиям, сколько о том, что Москва могла бы противопоставить Брюсселю. Подобная российская реакция связана как с неспособностью осуществить в относительно короткие сроки демократическую модернизацию, так и с подозрениями, что Брюссель использует рычаг «общих ценностей» для отстаивания своих переговорных позиций или сдерживания сотрудничества с Россией.

Поэтому прогресс на пути к общему пространству внешней безопасности в большой мере зависит от того, удастся ли России и ЕС находить действенный баланс «ценности — интересы», сохраняя критерий ценностей как общий ориентир развития, но не как отправную точку сотрудничества. Критика в адрес России со стороны ЕС, в котором она заинтересована «как в особом стратегическом партнере в деле обеспечения мира, стабильности и безопасности, борьбы с международным терроризмом и воинствующим экстремизмом, а также в реагировании на вызовы “мягкой безопасности”»¹, должна носить конструктивный характер. ЕС важно последовательно осуществлять в отношении России политику активной конструктивной вовлеченности, а России важно в полной мере учитывать значимость для Европы гуманитарных прав и демократических свобод, которым сама Россия должна следовать во внутренней и внешней политике. Но в практической европейской политике следует учитывать принцип, на котором настаивает Россия: она подтверждает готовность двигаться в сторону общих демократических ценностей, но не под знаком европейских стандартов. В этом отношении моделью может служить стратегический трансатлантический альянс, сохраняющий свою ключевую значимость в западной политике, несмотря на «явную эрозию смысла разделяемых интересов и ценностей внутри Атлантического сообщества»².

¹ Report on EU-Russia relations. P. 4.

² *Maull H.W.* Op.cit. P. 777.

Переговоры по новому Базовому соглашению и грузинский кризис

На саммите в сибирском Ханты-Мансийске 26–27 июня 2008 г. Россия и Евросоюз торжественно объявили о начале переговоров по новому Базовому договору. Россия была готова к ним еще в первом полугодии 2007 г. Однако Варшава в ноябре 2006 г. в ответ на российское эмбарго на закупку польского мяса заблокировала переговоры, и председательствовавшей Германии не удалось повлиять на это решение. Препятствие, казавшееся сначала техническим, вскоре стало серьезной политической проблемой не только в отношениях Россия–ЕС, но и симптомом прогрессирующей болезни политического организма Евросоюза. Политическая солидарность стран-участниц, которая долгое время являлась основой европейской интеграции, функционирования ее сложного институционального механизма, превратилась в тормоз.

Москва в очередной раз выразила сожаление, что политика Евросоюза строится на основе наименьшего знаменателя. Она дала ясно понять, что заинтересована не в скорейшем начале переговоров, а в их нацеленности на конечный результат — на перевод отношений с ЕС в новое качество реального стратегического партнерства; что такое партнерство — это взаимное движение, к которому должны быть готовы обе договаривающиеся стороны.

В мае 2007 г. Совет ЕС окончательно утвердил мандат на ведение переговоров о новом договоре с Россией. Но и в этот раз ценой компромисса стало включение в мандат дополнительных положений, на которых настаивала Литва (возобновление поставок ей нефти по нефтепроводу «Дружба», конструктивное сотрудничество России с ЕС в урегулировании «замороженных конфликтов» в Грузии и Молдавии и др. Как подчеркивали представители Литвы, в частности, генеральный консул в Санкт-Петербурге Эйтвидас Баярунас, «теперь наши проблемы стали «семейным делом» Евросоюза, поэтому найденный компромисс Литву устраивает».

Совершенно очевидно, что само по себе начало переговоров проблему не решило, и перенос вопросов двусторонних отношений на уровень Россия–ЕС в любой момент может заблокировать переговорный процесс. Вместо конструктивного поиска общего фундамента сотрудничества на основе взаимного учета интересов и необходимых уступок, Москва и Брюссель будут вести бесконечный и безрезультатный торг вокруг специфических пожеланий членов разросшейся евросоюзской «семьи».

Занятая Россией позиция спокойного ожидания, пока ЕС преодолет польское и литовское вето, показала нашим партнерам, что подобная линия бесперспективна. Москва не склонна играть в поддавки, когда, по словам российских руководителей, ЕС в не меньшей степени заинтересован в сотрудничестве, чем сама Россия. Похоже, и в Брюсселе понимают, что груз расширения не должен превращаться в кандалы. В преддверии первого раунда консультаций 4 июля 2008 г. Бенита Ферреро-Вальднер, в то время член Комиссии по внешним связям и политике соседства, во время визита в Москву дала ясно понять, что национальные интересы стран ЕС должны учитываться, но не могут противопоставляться переговорной позиции: «Мы, конечно, берем в расчет все вопросы, которые были подняты литовскими коллегами, но в то же время ведение переговоров зависит от Еврокомиссии, у которой есть на то мандат и которая является органом для осуществления переговоров [...] Мы время от времени будем информировать коллег, но это наше дело — вести переговоры, так что мы будем двигаться дальше»¹.

То, что Еврокомиссия полтора года не могла получить от государств-членов мандат на переговоры, показывает, с каким тяжелым грузом проблем Брюссель подошел к стартовой черте. В отсутствии внутреннего единства в вопросах, касающихся России, многие в ЕС склонны винить саму Россию: она — крайне сложный партнер, идет не в том направлении, ведет себя не демократически... Да, действительно «сложный»; да, с «молодой российской демократией» у нас проблем еще, мягко говоря, немало. Но за такими попытками перекладывать все с больной головы на здоровую трудно не рассмотреть проблемы европейской демократической эмансипации пришедших в ЕС новичков и связанные с этим проблемы «лишнего веса» и гормональной перестройки всего организма Союза.

На фоне усиления евроскептицизма внутри ЕС он тем более возрос и в России. Неспособность ЕС выйти из структурного кризиса явно диссонировала с курсом Кремля на социально-экономическую модернизацию страны. Москва укрепилась во мнении, что ЕС является важным приоритетом, но совсем не единственным. Это уже не означает, как в конце 1990-х гг., поиск возможных альтернатив европейскому вектору, но требует большей диверсификации внешней политики, укрепления российских позиций во внеевропейских регионах, прежде всего в Азии. Вывод вполне естественный, хотя и крайне не-

¹ Россия–ЕС: долгая дорога к договору // Интерфакс. 20 июня 2008 г. (<http://www.interfax.ru/politics/txt.asp?id=18209>).

приятный для Брюсселя. Увеличившаяся «степень свободы» России, готовой более жестко отстаивать свои интересы, делает ее не только «сложным партнером», но и сложным переговорщиком. Евросоюз, сумевший в 2004–2005 гг. добиться от Москвы принятия всех его основных переговорных позиций, оказался не готов к новым реалиям. Стало ясно, что вопрос «А зачем?» тогдашнего российского президента В. Путина, заданный в ответ на требование Брюсселя к России ратифицировать Договор к Энергетической хартии теперь распространяется на весь комплекс отношений. Еврокомиссия начинает переговоры в принципиально изменившейся ситуации, когда Россия осознает себя равноправным партнером ЕС, а Евросоюз — равно заинтересованным. Кроме того, для успеха переговоров потребуются признать, что Россия и ЕС являются не только партнерами, но и конкурентами во многих сферах. Это также меняет философию взаимоотношений, и договариваться придется о правилах цивилизованной, демократической конкуренции.

Москве уже фактически до начала переговоров удалось отстоять свое видение будущего «большого договора», которое отличается от концепции ЕС. Евросоюз стремился выработать подробный документ, охватывающий все сферы сотрудничества. Россия хотя и заинтересована в конкретизации сотрудничества, считает такой подход как минимум проблематичным.

Во-первых, Москва не хочет повторять ошибки, связанные с действующим СПС. Многие конкретные положения, включенные туда, на деле оказались невыгодны России, другие вообще не работали. Поэтому новое соглашение должно быть более эластичным, тем более с учетом идущих и в России, и в ЕС трансформационных процессов.

Во-вторых, вообще вряд ли возможно было прописать конкретные модальности взаимодействия между Россией и Евросоюзом до тех пор, пока не решены так или иначе вопросы его институциональной перестройки, предусмотренной Лиссабонским договором. Но даже после его вступления в силу ЕС требуется определенное время на обкатку и доработку новых механизмов и инструментов.

В-третьих, ключевым аспектом работы над Базовым соглашением является обеспечение его успешной ратификации. Понятно (особенно после неудач ЕС с Конституционным договором, а затем серьезными сложностями с ратификацией Лиссабонского договора), что объемный и детализированный документ, определяющий долгосрочные отношения Евросоюза с Россией, выглядит с этой точки зрения много более проблематичным. Добавим сюда «национальные интересы» и приоритеты отдельных стран-участниц Евросоюза, осложнив-

шие переговоры с Россией еще до их начала, и можно почти наверняка поставить крест на новом Соглашении. А ведь подписанное, но не ратифицированное соглашение гораздо хуже его отсутствия, поскольку был бы заблокирован намеченный магистральный путь развития отношений.

По-видимому, российский подход, учитывая серьезность приведенных аргументов, будет в целом принят Евросоюзом. Российская сторона после июльского (2008) раунда переговоров подтвердила, что соглашение будет компактным и иметь рамочный характер, и последовательно придерживается этой позиции. По словам В. Чижова, постпреда России при Европейском Союзе, «готовящийся документ будет посвящен не конкретным сюжетам при всей их важности, а принципам взаимоотношений»¹. Это означает, что к базовому документу будут, вероятно, приложены соглашения по сотрудничеству в различных областях. Партнеры договорились, что соглашение, естественно, будет охватывать сотрудничество во всех областях, определенных в четырех дорожных картах по формированию общих пространств, и открывать его будет раздел, посвященный сотрудничеству в сфере международных отношений и безопасности.

Последнее обстоятельство особенно важно в ситуации, когда и без того непростые отношения между ЕС и Россией по-прежнему осложнены конфликтом в Грузии². Москва не хочет увязывать эту проблему с работой над новым соглашением. «Мы убеждены, что наше партнерство с Евросоюзом не должно быть заложником расхождения в подходах к тому или иному конкретному вопросу», — говорит министр иностранных дел С. Лавров³. Однако очевидно, что, скорее, речь идет не об «отдельных разногласиях», а о призыве признать необходимость сотрудничества «несмотря ни на что». Но и в ЕС, и в самой России понимают, что случившееся заставляет рассматривать международную ситуацию, европейскую безопасность, отношения России с западными партнерами в категориях «до» и «после». Президент Д. Медведев даже

¹ Нет ничего более вредного для переговоров, чем временные рамки // Время новостей. 8 июля 2008 г. № 120 (<http://www.vremya.ru/2008/120/5/207860.html>).

² На пресс-конференции по итогам саммита Россия-ЕС 14–15 декабря в Брюсселе Президент Совета Х. ван Ромлей подчеркнул неизменность позиции ЕС по Грузии: «Обязательства Соглашения о прекращении огня от 12 августа 2008 г. необходимо имплементировать». Российская сторона считает свои обязательства полностью выполненными. См.: Пресс-конференция по итогам саммита Россия-Евросоюз. Брюссель, 15 декабря 2011 г. (<http://kremlin.ru/transcripts/14012>).

³ Лавров: отношения Россия-ЕС должны развиваться, несмотря на существующие разногласия // Интерфакс. 24 сентября 2008 г. (<http://interfax.ru/news.asp?id=31667>).

провел аналогию с «11-м сентября». Евросоюз попал в крайне сложное положение. С одной стороны, он не мог согласиться с российской трактовкой произошедшего и обвинил Россию как минимум в непропорциональном применении силы против Грузии, с трудом сдерживаясь, чтобы не сказать «агрессия» или «оккупация». Но европейское общественное мнение, от которого в демократических странах невозможно попросту отмахнуться, открыто осудило Москву. С другой стороны, у России и ЕС действительно нет альтернативы диалогу и сотрудничеству.

В конце концов ЕС нашел устраившее всех временное решение. На экстренном саммите 1 сентября 2008 г. не получили развития предложения ряда стран-участниц пересмотреть в свете грузинского конфликта отношения с Россией. Было решено лишь приостановить переговоры по Базовому соглашению до выполнения всех шести пунктов соглашения Саркози—Медведев по урегулированию в Грузии. Это решение, несомненно, сняло напряженность, создав иллюзию «ответных мер» со стороны ЕС, но, в то же время, оставив открытыми двери диалога и продолжения переговоров. Это устраивало обе стороны, поскольку вести переговоры в сложившейся ситуации было бы не только опасно, но и абсурдно.

События в Грузии продемонстрировали и России, и ЕС, насколько необходим поиск совместных политических решений. «Успешный политический диалог» партнеров развивался до сих пор там, где позиции были близки, а сотрудничество по проблемным темам ограничивалось в лучшем случае изложением взаимных позиций и озабоченностей. Теперь впервые Россия и ЕС вынуждены искать компромиссные решения по серьезнейшей и многоаспектной проблеме, несмотря на существенные расхождения в позициях. Впервые Россия на деле и не вынужденно поддержала активизацию практических действий ЕС по урегулированию в Грузии, т.е. в зонах замороженных конфликтов в СНГ. А Евросоюз в отличие от США продемонстрировал способность действовать конструктивно и взвешенно, оставаясь оппонентом России в оценке ситуации вокруг Грузии. Все это создает предпосылки для прогресса в работе над новым соглашением, в том числе и в части безопасности. Ведь если бы не было потеряно полтора года, если бы оно уже было заключено, если бы, например, действовали совместные антикризисные механизмы раннего предупреждения, выработки общих политических позиций, вполне вероятно, кризис в Грузии, его эскалацию по военному сценарию удалось бы предотвратить.

Отношения Россия–ЕС в контексте Лиссабонского договора

Отношения между ЕС и Россией с учетом Лиссабонского договора — отдельная и крайне важная тема. Она носит многоаспектный характер и предполагает анализ того, как новые институты ЕС влияют на его отношения с Россией, на позицию самой России, на конфигурацию линии Россия–ЕС в системе международных отношений. Недостаточно сказать, например, что Россия заинтересована в ЕС как в сильном партнере, опирающемся на внутреннее единство. Как недостаточно сказать и то, что ЕС по-прежнему относительно слаб и разобщен политически, чтобы быть приоритетным адресатом российской политики безопасности. Важно то, каким образом сочетаются эти две «правды» на практике, в чем могут заключаться интересы партнеров, особенно взаимные. Определение подобного баланса необходимо, но крайне сложно в практической политике.

Со стороны и Евросоюза, и Российской Федерации существует понимание того, что они не только заинтересованы в сотрудничестве, но объективно обречены на партнерство. Всем ясно, насколько существенны сложности в наших отношениях — и с переговорами по двустороннему Базовому соглашению, и по сотрудничеству на постсоветском пространстве, и на других политических треках. Вместе с тем совершенно очевидно, что те задачи, которые сегодня стоят перед Россией, в том числе (а, может, и в первую очередь) в плане внутренней модернизации, связаны с успешной реализацией европейского направления российской внешней политики. Но при этом если еще несколько лет назад ЕС признавался фактически главным и чуть ли ее единственным приоритетом для Российской Федерации в Европе, то сейчас он является *одним из* приоритетных партнеров России. Естественно, важны и другие мировые и региональные игроки, как важны, наряду с Евросоюзом, и другие адресаты российской внешней политики в самой Европе. Это уже не только Европейский Союз в целом, но и отдельные страны-члены, а также государства, не входящие в ЕС. К этому следует добавить и развитие сотрудничества и отношений по негосударственной линии — взаимодействие в гуманитарной, культурной областях, в сфере бизнеса и т.д.

Серьезные проблемы существуют и в самой России. Мы говорим о том, что необходимо сотрудничать с ЕС в сфере управления кризисами, что для этого европейские партнеры должны пересмотреть «севильскую формулу», ограничивающую взаимодействие с третьими странами. Это, действительно, важно, но это только одна сторона ме-

дали. Попытаемся взглянуть на проблему с другой стороны. Насколько готова Россия сегодня стать серьезным партнером Европейского Союза, НАТО и других организаций в сфере миротворчества? Для этого необходимо продолжать серьезную работу в сфере российской военной реформы, для чего нужны адекватное финансирование, серьезная реструктуризация оборонного планирования, образования, учебной и боевой подготовки.

Несмотря на существующие достижения, новое качество отношений России и ЕС в сфере внешней безопасности пока не достигнуто. Шоковая терапия не привела к какому-то лечению хронических болезней двусторонних отношений России и ЕС. Политический диалог августа 2008 г. развивается, но он вернулся к прежней планке. Хотя все же есть некоторые позитивные подвижки. На саммите Россия—ЕС в Брюсселе в декабре 2010 г. одной из важных тем стала дискуссия вокруг проблематики ПРО. Еще два года тому назад, когда встал вопрос о судьбе третьего позиционного района ПРО в Европе, ЕС стремился каким-то образом снять с себя ответственность, уйти даже от внутреннего обсуждения проблемы, а теперь он уже обсуждает подобные вопросы на саммите с Россией. Однако, скорее, это объясняется не переменами внутри ЕС, а договоренностями по ПРО, достигнутыми по линии США—НАТО и на Лиссабонском саммите Россия—НАТО (СРН) в ноябре 2010 г.

По-прежнему не сформированы органы и механизмы для принятия общих решений в сфере внешней политики и безопасности. Не заметно какого-либо прогресса в политическом сотрудничестве Россия—ЕС на постсоветском пространстве, в том числе и по Грузии. После выполнения вертолетным контингентом России в Чаде/ЦАР своих задач других видимых примеров практического сотрудничества России и ЕС, по существу, нет, и партнеры пока не видят возможности и сценарии дальнейшего взаимодействия.

В то же время, понятно, что содействие России в выполнении операции ЕС в Чаде неправильно было бы считать просто каким-то символом сотрудничества. Это очень важное событие и опыт, которые в принципе позволяют расширять сотрудничество по многим направлениям. Это и обмен информацией, и стандартизация, и военно-техническое сотрудничество и т.д. Но для того, чтобы эффект мультипликатора работал, проекты практического сотрудничества России и ЕС не должны быть разовыми, необходимо искать и находить возможности сотрудничества (например, в такой перспективной сфере, как борьба с морским пиратством), а для этого необходима политическая воля.

Стоит отметить, что перспектива достижения взаимоприемлемого решения по вопросу взаимодействия с третьими странами и соответ-

ствующим принципам планирования и проведения операций ЕПБО не закрыта. Брюссель уже в известной мере смягчил свою позицию. Он перестал отвергать с порога возможности расширения модальностей сотрудничества за пределами севильского формата. Для этого есть ряд серьезных мотиваций.

Во-первых, пример российского содействия операции ЕС в Чад/ЦАР продемонстрировал, что даже при согласии России участвовать на правах приглашенной третьей стороны это трудно реализуемо в организационно-техническом плане. Каждое подобное решение российского президента требует обязательной ратификации в Госдуме и поэтому не может быть обеспечено оперативно. Показательно, что ратификация российского участия в указанной операции ЕС состоялась уже после его фактического завершения. Вряд ли поэтому объективно в интересах Евросоюза строить подобное сотрудничество с Россией на принципах *ad hoc*. Тем более, как подтвердили события на Севере Африки и не только решения в сфере кризисного реагирования должны приниматься в короткие сроки.

Во-вторых, севильская формула является политическим решением ЕС и не является, таким образом, юридической нормой Евросоюза. Это дает ему определенную гибкость и возможность изменения прежней политической позиции, без внесения корректив в корпоративно-правовую базу (Лиссабонский договор).

В-третьих, ЕС и Россия, работая над новым соглашением о взаимоотношениях, декларировали цель придания ему нового качества, соответствующего стратегическому партнерству и современным реалиям. Третье измерение — сотрудничество в сфере внешней безопасности — значительно отстает от других направлений, и его необходимо наполнять новым конкретным содержанием.

В-четвертых, планку этого сотрудничества необходимо поднимать и с учетом позитивных изменений, произошедших за последнее время в отношениях безопасности между Россией и Западом, особенно в контексте их «перезагрузки» по линии Россия–США/НАТО.

В-пятых, ЕС стремится активизировать взаимодействие с Россией на пространстве «общего соседства» и в сфере урегулирования замороженных конфликтов. Все более отчетливо желание Евросоюза сделать пилотным проектом сотрудничество по Приднестровью. При этом ключевая роль России не оспаривается. Значит, необходимо договариваться о таких форматах взаимодействия, где Россия не может участвовать лишь в качестве третьей стороны, а должна быть равноправным партнером ЕС или взять на себя руководящую роль в совместном миротворчестве. Нормативная база ЕС не препятствует ему

подключаться к антикризисным операциям, проводимых третьей стороной.

В-шестых, генеральный секретарь НАТО Фог Расмуссен настойчиво предлагает ЕС разблокировать соглашения «Берлин-плюс», для чего необходимо предоставить странам НАТО, не входящим в ЕС (прежде всего, Турции) возможность участвовать в ОПБО и операциях ЕС. Довольно большая вероятность того, что такие договоренности между ЕС и НАТО будут достигнуты, означает пересмотр Евросоюзом «Севильской формулы», что открывает аналогичную перспективу и для России.

Таким образом, «севильскую формулу» не нужно полностью отменять. Она может быть пересмотрена и дополнена. Можно представить себе «Севильскую формулу-плюс», где, наряду с операциями под руководством ЕС можно предусмотреть также операции под оперативным руководством других стран. Можно представить, в конце концов, и операции в многостороннем формате, где бы участвовали вместе с ЕС и другие организации, такие как НАТО, например (в рамках механизмов «Берлин-плюс»), с возможным подключением третьих стран, таких как Россия, и так далее. Брюссель считает, что в любом случае было бы полезно подписать с Россией типовое рамочное соглашение о сотрудничестве в сфере управления кризисами (согласно «севильской формуле»). Это не является неприемлемым для России, но существуют вполне оправданные опасения, что в таком случае Брюссель будет еще менее склонен обсуждать с Москвой модальности сотрудничества в более широком формате.

Наметились также существенные подвижки и на втором ключевом направлении отношений Россия—ЕС в сфере внешней безопасности — в сфере институциональной дотройки. Прежде всего, с принятием Лиссабонского договора, а именно с учреждением поста ВП/ВПК и созданием ЕВПС, Евросоюз институционально стал для России более удобным партнером в сфере политического диалога. С учетом этого Россия, например, предложила ЕС подписать межведомственный Меморандум о сотрудничестве в сфере внешней политики и безопасности (на уровне МИД РФ—ЕСВД). Брюссель относится к этому предложению скептически, считая излишним создание какого-то дополнительного инструментария. Вместе с тем эта российская инициатива официально не отвергается, а, значит, остается в политико-дипломатическом поле. Налажены связи по линии военно-оперативного диалога — между председателем Военного Комитета ЕС и начальником российского Генерального Штаба.

На встрече президента Медведева и канцлера Меркель 5 июня 2010 г. была выдвинута инициатива создать совместный Комитет по

вопросам внешней политики и безопасности (КВПБ). Хотя ни одно государство ЕС не выступило против и идея поддержана Францией и Европарламентом, но Евросоюз до сих пор не сформулировал свою позицию по этому вопросу. Стороны расходятся в определении повестки дня будущего органа. Германия предлагает, чтобы Комитет сосредоточился на проблеме приднестровского урегулирования, тогда как Россия считает это лишь одной из возможных тем сотрудничества. Российская позиция вполне объяснима. Во-первых, Россия хотела бы, чтобы создание Комитета не замыкалось на решении отдельных, пусть и важных, задач, а было ориентировано на весь комплекс отношений Россия–ЕС в области внешней безопасности. Во-вторых, вполне вероятное отсутствие в ближайшей перспективе развязок по молдово-приднестровскому конфликту ставило бы под вопрос эффективность созданного с этой целью КВПБ. В более широком плане это девальвировало бы сотрудничество России–ЕС в сфере внешней политики и безопасности. Но так же, как и в случае с «севильской формулой», «окно возможностей» остается открытым.

Выдвижение Мезебергской инициативы показало, что межгосударственные отношения между Россией и странами ЕС могут открывать дополнительные возможности развития отношений с Евросоюзом в целом. Ситуация, когда Москва вынуждена со стороны наблюдать за процессом согласования позиций внутри ЕС между странами-участницами, являющимися крайне сложным, противоречивым и зачастую длительным, затрудняет сотрудничество с Евросоюзом. Это относится и к другим форматам, где страны ЕС выступают в национальных качествах и расходятся по ряду позиций (в группе двадцати и т.д.). Должен ли в подобных ситуациях третий партнер, Россия, дожидаться, пока Европейский Союз выработает или не выработает общую позицию? Очевидно, в ряде случаев было бы легче договариваться с отдельными европейскими странами (Германией, Францией, Польшей и др.) в тот момент, когда общая позиция ЕС еще только обсуждается и формируется. Это дает возможность влиять на сам процесс принятия решений ЕС извне, не будучи непосредственным участником его организации и дискуссий. В данном случае сотрудничество со странами-участницами ЕС отнюдь не исключает ее институционального сотрудничества с Евросоюзом как со стратегическим партнером, а, скорее, наоборот, может дать дополнительные возможности как той, так и другой стороне.

На саммите Россия–ЕС в Брюсселе в декабре 2011 г. стороны подчеркнули необходимость углубить сотрудничество по замороженным конфликтам, в том числе и с учетом двух важных событий, предшествовавших саммиту, — возобновлением переговоров в формате «5+2»

по Приднестровью, а также достигнутым Москвой и Тбилиси компромиссным соглашением, разблокировавшим вступление России в ВТО. События «арабской весны» и связанная с этим внешнеполитическая активность Европейского Союза объективно повысили его заинтересованность в диалоге с Россией, особенно с учетом ее статуса постоянного члена Совета Безопасности ООН и ключевой роли в поиске выхода из затяжного и острого кризиса в Сирии¹. Несмотря на существующие и довольно существенные, разногласия по этому и некоторым другим международным вопросам, стороны нашли, по выражению президента Д. Медведева, «ключ к обсуждению этих вопросов»², обсуждая их открыто и конструктивно, ориентируясь на достижение конкретных договоренностей.

Одной из ключевых задач российской политики и дипломатии стал поиск и формирование на пространстве европейской безопасности совместной позитивной повестки, которая позволила бы, с одной стороны, относительно снизить градус противостояния по значимым проблемам, где позиции и интересы России и Запада не совпадают; с другой стороны, продвинуться на пути формирования кооперативных подходов в решении общих проблем и практического сотрудничества. Активизация сотрудничества между Россией и ЕС в сфере внешней политики и политики безопасности является одним из основных направлений реализации этой цели.

¹ «Я бы просил российской поддержки в действиях Совета Безопасности ООН и плана Лиги арабских государств», — подчеркнул Х. ван Ромпей, президент Совета ЕС на совместной пресс-конференции по итогам саммита 15 декабря 2011 г. См.: Пресс-конференция по итогам саммита Россия—Евросоюз. Брюссель, 15 декабря 2011 г. (<http://kremlin.ru/transcripts/14012>).

² Там же.

Раздел V. ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: ОБРАЗЫ БУДУЩЕГО

Глава 23. Европа — затухающий центр силы?

Мир XXI в. очень не похож на мир прошлых десятилетий, а тем более столетий. Но есть и то, что продолжает объединять все времена. Это мифы; мифы, которые подчас оказывают большее влияние на наши действия и поступки, чем реальные факты. Не удалось избежать такого положения вещей и Евросоюзу. В связи с этим необходимо сказать как минимум о трех мифах. Первый — что ЕС движется к неминуемому краху, будь то под грузом собственного тщеславия, из-за потери способности к эффективному управлению, или под бременем неповоротливости своей социально-экономической модели. Второй — что ЕС превращается в супергосударство, с приходом которого уходят в прошлое традиционные национальные государства. Третий — что ЕС — экономический гигант, но политический карлик.

Что касается вопроса о политическом весе ЕС, то здесь политика «малых шагов» и постепенности приносит свои плоды, пусть и не столь желанных, как того хотелось бы евроэнтузиастам. Однако с 1993 г. в рамках Общей внешней политики и политики безопасности Брюссель предпринял впечатляющее количество совместных действий. В сфере Европейской политики безопасности и обороны ЕС не только добился от НАТО применения формулы «Берлин-плюс», но и

вышел за ее пределы в виде Гражданско-военной ячейки¹. А ведь еще не так давно многие высокопоставленные политики в США были жесткими противниками автономии ЕС в вопросах обороны и безопасности. Посол США при НАТО Николас Бернс как-то заявил, что развитие ЕПБО представляет «одну из величайших опасностей для трансатлантических отношений»².

В действительности речь о создании сверхгосударства на всю видимую историческую перспективу не идет. Напротив, в ЕС в последние годы произошел своего рода ренессанс влияния национальных государств. Бюджет организации составляет немногим более одного процента совокупного ВВП государств-членов, тогда как в странах даже с самыми либеральными экономическими моделями этот показатель в разы больше. Административная ветвь власти в ЕС насчитывает несколько десятков тысяч человек, что не больше численности бюрократов в муниципалитете одного большого города в промышленно развитом государстве, при том что население Евросоюза превышает 500 млн человек.

Бесспорно, история ЕС — история большого успеха. Однако в отношениях между странами Западной Европы, не говоря уже об отношениях между Западом и Востоком Европы, еще многого предстоит сделать. В связи с этим приведу один эпизод. В феврале 1970 г. советский министр иностранных дел А.А. Громыко посетил резиденцию посла ФРГ по приглашению на обед. Он спросил у Эгона Бара, когда следует ожидать, что Европа заговорит одним голосом? Спросите об этом, ответил Бар, через 20 лет. Громыко засомневался: «Вы действительно так думаете?» Бар подтвердил. Когда он сообщил об этом разговоре в Бонн, то Вилли Брандт среагировал так: «Да ты пораженец!» С тех пор вместо 20 лет, названных Баром прошло 40, но и сейчас никто не может назвать срок, по прошествии которого хотя бы Евросоюз, пусть не Европа в целом, заговорит одним голосом и станет одним из полноценных центров силы в мире.

Стремление Европы вырваться из плена своего прошлого, постараться забыть темные страницы своей истории, в том числе убрать в архив уроки Второй мировой войны, сказывается на поведении и образе мыслей европейцев в отношении нынешнего этапа

¹ *Howorth J. The EU's Security and Defence Policy: Towards a Strategic Approach // International Relations and the European Union / Ed. by Christopher Hill and Michael Smith. Oxford University Press, 2011. P. 203–219.*

² Цит. по: *Defensive reactions, The Guardian. 18 October 2003 (<http://www.guardian.co.uk/politics/2003/oct/18/uk.eu1>).*

развития Евросоюза. В последние 20–30 лет был создан определенный нарратив ЕС, трактовка и мифология его истории, конструирование которого во многом было искусственным и оторванным от реальности.

Еще в начале XXI в., Европейский Союз пребывал в состоянии воодушевления и даже эйфории по поводу своего настоящего и будущего. Большой общественный резонанс и широкое одобрение вызывали книги с такими громкими названиями, как «Европейская мечта», «Почему Европа будет первенствовать в XXI в.» или «Европейская супердержава»¹. Мегарасширение ЕС в 2004 г. придало интегрирующейся в Европе невиданный ранее размах и динамику, а вместе с этим и самоуверенность. Его экономика вместе со всем миром пожинала плоды беспрецедентного по своей длительности роста. Способность лидеров Германии, Франции и ряда других европейских стран бросить вызов неоконсерватизму внешней политики Вашингтона указывала на возможность обретения ЕС своего собственного видения мировой политики.

Конец эпохи Великого спокойствия

К концу первого десятилетия XXI в. от прежних завышенных ожиданий не осталось и следа. Евроконституция провалилась. Мировой экономический кризис до основ потряс социально-экономическую модель развития Евросоюза. Будущее не только его отдельных стран-членов — лидеров по бюджетным дефицитам и государственному долгу, но и еврозоны в целом туманно и вызывает опасение. С большим трудом вступил в силу Лиссабонский договор, в очередной раз высветивший проблему демократического дефицита в отношениях между европейскими народами и брюссельской бюрократией. Он, как и созданный в авральном порядке Стабилизационный фонд для спасения Греции, затем Ирландии, Португалии и, скорее всего, не только их, все же дает осторожную надежду на фоне в целом мрачных прогнозов о будущем ЕС. На этом фоне выходят книги с уже другими названиями².

Однако негативное развитие событий в последнее время имело и положительную сторону — в прошлое ушло благодушное ожидание поступательного и практически гарантированного развития Евросою-

¹ *Rifkin J.* The European Dream: How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream. N.Y.: Jeremy P. Tarcher/Penguin, 2004; *Leonard M.* Why Europe will run the 21st Century // Fourth Estate. L., N.Y., 2005; *McCormick J.* The European Superpower. N.Y.: Palgrave Macmillan Basingstoke, 2007.

² См., например: *Toje A.* The European Union as a Small Power. L.: Palgrave, 2010.

за. Его доля в мировом ВВП в следующие десятилетия продолжит свое снижение. Неминуемо нарастание проблем, связанных с демографическим декадансом Европы и миграционными реалиями. Гравитационное поле «мягкой силы» ЕС постепенно теряет свою былую мощь, а Европейская политика в области безопасности и обороны влечет жалкое существование в условиях повсеместного снижения оборонных расходов. Западноевропейские политики гордятся способностью ЕС использовать «мягкую силу», однако ревностно оберегают монополию национальных столиц на принятие ключевых внешнеполитических решений. В результате ЕС, похожий в этом отношении на лебедя, рака и щуку, представляет собой не единство в многообразии, а какофонию голосов, которая мешает ему превратиться в действительно влиятельный центр принятия глобальных решений.

Первое десятилетие XXI в. положило конец эпохе Великого спокойствия в мировой и европейской истории. Мы продолжаем жить во времена больших перемен, связанных со становлением многополярного мира нового качества и с глобальными сдвигами политэкономического характера. Государствам ЕС, России, другим европейским странам в этих экстремальных условиях необходимо решать, как бы трудно это ни было, не только сиюминутные проблемы кризисного реагирования и регулирования, но и, преодолевая низкие горизонты политических циклов, вырабатывать и принимать решения на перспективу глубиной в несколько десятилетий. Если Европа в целом хочет развиваться, закрепить и удержать свои позиции одного из центров силы в XXI в., ей необходимо создавать панъевропейское пространство экономики, безопасности, вырабатывать совместные механизмы принятия внешнеполитических решений. Если рассуждать здраво, то ясно, что ни Евросоюз, ни Россия порознь с этими задачами не справятся.

Европа с 2008 г. живет в условиях социальных и экономических потрясений. В ряде стран они накладываются на кризисные явления в политической системе. Мало кто спорит с тем, что текущий кризис — кризис неолиберальной модели развития. В результате повсеместно приходит осознание необходимости рыночного регулирования, возрождается интерес к понятиям справедливости, солидарности, социальной ответственности и сплоченности.

Какова природа кризиса? Если это очередной циклический кризис, то адепты прежнего уклада мирового хозяйства и мировой политики, вашингтонского консенсуса, постараются вернуть все на круги своя. Если кризис структурный и даже системный, то он, бесспорно, внесет свою лепту в изменение прежних представлений о путях разви-

тия мира. Все более очевидным становится тот факт, что происходящее с мировой экономикой — системный кризис, а точнее — первый системный кризис эпохи глобализации, который совпал, и не случайно, с кризисом политической модели устройства мира, с кризисом современной модели глобализации. На наших глазах происходит отказ от евроцентричной и америкоцентричной модели развития мира.

Россия к кризисным временам по ряду параметров подошла в достаточно хорошей форме. Она — влиятельная держава в энергетической сфере, ресурсной, ядерной, геополитической, космической, культурной. Москва и после распада Советского Союза сохранила способность к стратегическому мышлению. Однако в каждой из этих сфер имеются серьезные проблемы. Мировой экономический кризис нанес по социально-экономической модели России, сложившейся после распада Советского Союза, ощутимый удар. Главное потенциальное следствие кризиса для России будет носить экономический характер, если благодаря шоковой терапии кризиса в стране, наконец, начнется экономическая модернизация. Конечно, в краткосрочном плане от кризиса проигрывают все, но вопрос в том, что будет после того, как нанесенный им урон будет рано или поздно преодолен.

Главное потенциальное следствие кризиса для Евросоюза будет носить политический характер, если кризис подтолкнет ЕС по пути осознания себя не только в качестве экономического, но и политического центра силы в мире. Если же говорить об отдельных странах Евросоюза, то здесь ситуация сложнее: какие-то страны утвердятся в жизнеспособности выбранной ими модели социально-экономического развития, как, например, государства Скандинавии или Рейно-альпийской зоны, другие, в первую очередь Великобритания, вынуждены будут пересмотреть ряд постулатов англосаксонской модели развития.

Для США главное потенциальное следствие кризиса — двоякое: и политическое, и экономическое. Кризис подчеркнул фундаментальный тренд, обозначившийся задолго до 2008 г., — снижение влияния США и Запада в целом в пользу других регионов мира. США, в отличие от Евросоюза и России в перспективе, скорее, проиграют от кризиса, чем выиграют. Но разговоры о близком коллапсе США как доминирующей державы мира, о скорой смерти доллара — безусловно, сильное забегание вперед. В перспективе такой сценарий возможен и даже вероятен, но это не дело ближайших лет и даже десятилетий.

Недооценивать происходящее крайне близоруко, в том числе и с точки зрения «окна возможностей» для России, но переоценивать — не менее вредно. Из-за кризиса рыночная система не рухнет. Но надо

понимать, что рынок в постиндустриальных странах так же далек от первоначального дикого рынка в XIX в., как «навес» из деривативов от реальной экономики. Да, бесспорно, идеи «государства — ночного сторожа», лессеферизма погибли под обломками «Лемон Бразерс», но иные рыночные модели, в первую очередь модель европейского социального рынка, модель так называемого «авторитарного капитализма», являются реальными альтернативами.

Не надо обольщаться по поводу того, что мировой кризис автоматически преподнесет России некие дивиденды — по ней он ударил не менее болезненно, чем по его непосредственным виновникам. Для России «окно возможностей» действительно существует, но ведь и после дефолта 1998 г. говорили об этом. В результате страна как была сырьевым экспортером, так и осталась. Так что все разговоры о России как о новом мировом финансовом центре, о рубле как о региональной валюте так и останутся самообманом, если не будет возрождена современная промышленность, тяжелая и обрабатывающая, если не будет побеждена коррупция, если судебная власть не обретет подлинной независимости.

Огромную роль в будущем Европе играет и будет играть фактор политического лидерства. Среди залогов успешного развития Большой Европы — отношения по-настоящему стратегического партнерства между Москвой, Берлином, Парижем, Римом, Варшавой и другими столицами. Германия и Франция в особенности проявили способность к стратегическому мышлению, в том числе в области отношений с Россией. Об этом красноречиво говорит «Северный поток» или планы по сотрудничеству в военной сфере. В Евросоюзе по-прежнему определяющее значение имеет тандем Германия—Франция. Это сердцевина ЕС, что остается непреложным фактом и в условиях членства в нем 27 государств (а с 2013 г., после присоединения к ЕС Хорватии, — 28 государств). Но в сфере политического лидерства существуют серьезные вызовы. Париж и Берлин больше озабочены решением внутренних проблем, чем лидерством в Евросоюзе.

Однако у ЕС, похоже, есть шансы справиться с наиболее опасными современными вызовами. Вступил в силу и функционирует Лиссабонский договор. Появилась надежда на нормализацию ситуации в еврозоне после принятия решения о создании Европейского механизма стабильности. В то же время не существует гарантии вечного успеха проекта евроинтеграции. В Евросоюзе — несколько центров управления, часто конфликтующих. В нем сильны противоречия, связанные с неравномерностью политического, социально-экономического раз-

вития государств-участников. Об этом красноречиво свидетельствуют такие ныне модные аббревиатуры, как *PIIGS*. Количественные параметры расширения ЕС в последнее десятилетие взяли верх над качественными параметрами углубления интеграции. Евросоюз часто претендует на много большее, чем он может себе позволить, особенно в свете низкой эффективности/отсутствия механизмов принятия решений в сферах внешней политики, безопасности, фискальной, бюджетной политики.

Место Европы в меняющемся мире

Уже более двух десятилетий Европа находится в неустанном поиске своего нового места в мире. Европа — многолика с цивилизационной точки зрения, с позиции «медленной истории» представляет собой многосоставную цивилизацию, раскинувшуюся на просторах от Лиссабона до Владивостока.

Соединенные Штаты справедливо рассматривают как ответвление европейской цивилизации, но вряд ли как одно из ее современных воплощений. Они давно переросли ее рамки и, оставшись наиболее родственным Старому Свету регионом мира, превратились в самостоятельного регионального, а затем и глобального игрока, далеко не всегда играющего по европейским правилам. По ходу истории США становились все более не похожими на Европу по модели своего социально-экономического развития, по культурным характеристикам, по мировоззренческим и ценностным установкам. Однако до сих пор этот процесс обособления не перешел границы, за пределами которых Европа и США перестали бы считать себя частями, пусть столь разного, но наиболее близкого сообщества народов.

Длительное время, во второй половине XX в., это целое называлось Западом, который представлялся однородным организмом, все части которого, казалось, действовали по единым лекалам и руководствовались одними и теми же правилами. Но, скорее, это был миф, а не реальность, даже в годы холодной войны. Подспудно, за фасадом противостояния биполярного мира, по обе стороны «железного занавеса» скрывались несовпадающие интересы, представления и подходы. Смирительная рубашка холодной войны консолидировала десятки стран в рамках каждого из двух противостоящих блоков, но степень этой консолидации под грузом необходимости сплотиться перед лицом внешней угрозы намного превосходила естественные внутренние потребности и желания.

Если США окаймляли европейскую цивилизацию с запада, то на востоке эту роль играла царская Россия, в XX столетии трансформировавшаяся в Советский Союз. В этих двух обличиях историческая Россия, как и США, двигалась по пути постепенного обособления, выхода за рамки европейской цивилизации. СССР, система ценностей которого была во многом основана на просвещенческой парадигме, претендовал на новое глобальное видение мирового процесса, создание качественно новой модели развития человечества, миссионерскую роль планетарного масштаба. В конце прошлого века этот одновременно великий и драматический эксперимент завершился. Как бы ни оценивать его результаты, бесспорно, что одним из последствий этого процесса стало возвращение России по многим параметрам в «европейский дом», на европейский уровень политики, к своим европейским корням.

После распада советской сверхдержавы Россия стала более европейской страной, чем в предшествующие десятилетия. Это произошло, несмотря на то, что территориально Россия стала дальше отстоять от Западной и Центральной Европы после образования новых независимых государств к западу от европейских границ бывшей РСФСР. Такое отдаление, потеря значительной части территорий, входивших в западную часть Советского Союза — все это привело к противоположному результату с точки зрения самоидентификации. Осознав себя в целом в качестве европейского государства, новая Россия тем не менее не редуцировала свою идентичность до сугубо европейской, да и не могла сделать это по своей природе. Ее история, география, культура, этнический и национальный состав веками придавали, придают и будут придавать ей сильное своеобразие. Одни именуют это евразийством, другие характеризуют Россию, как «другую Европу», третьи вслед за Достоевским считают, что русские — это и есть настоящие европейцы. Одна из отличительных черт современной России заключается в том, что, будучи крупнейшей территориально и по численности страной Европы, она имеет трансрегиональный характер, а также унаследованные от Советского Союза и царского времени атрибуты глобальной державы. Британия после распада своей империи научилась «бить сильнее своих возможностей». Россия в первое десятилетие XXI в. с относительным успехом делала то же самое с той поправкой, что потенциал для усиления этих возможностей у нее не использован и наполовину.

Весь период холодной войны Европа, лежавшая между СССР и США, была стиснута противостоявшими друг другу сверхдержавами, претендующими на глобальность и надъевропейскость, и разделена

между ними. К этой роли было трудно приспособиться, так как до Второй мировой войны именно европейские «великие державы» образовывали эпицентр мировой политики и контролировали большую часть мира. Первая, а затем Вторая мировая война привели к самоуничтожению этого величия. Если до 1945 г. мир несколько веков развивался согласно евроцентричной модели, то после 1945 г. стал развиваться согласно двум глобальным проектам — советскому и американскому, в котором остальные части Европы играли вспомогательную роль, как и добрая половина мира вне Европы. События рубежа 1980–1990-х гг. изменили ситуацию. Начался процесс частичного возрождения евроцентричности мировой политики при одновременном возвращении России к статусу страны европейского масштаба, пусть и с трансрегиональными возможностями, и постепенного ослабления, с паузой иллюзорной однополярности, позиций Соединенных Штатов.

К былой евроцентричности мировая политика, замешанная в прошлом на европейских империях, уже, видимо, никогда не вернется, но изменения в распределении сил в мире, безусловно, сыграли на руку той части Старого Света, которая стала ядром Европейского Союза. Вместо того, чтобы 1990-е гг. явили «конец истории» с сохранением однородности Запада и главенства США при одновременной вестернизации остальной части мира, эти изменения положили начало быстрому процессу центробежных тенденций на евроатлантическом пространстве с медленным, но неуклонным обособлением пространства государств — членов Евросоюза и его возрастающей претензией на превращение в автономный центр регионального и глобального влияния. При этом понятие «Запад» не ушло в прошлое, но стало намного более рыхлым и все чаще — ситуационным. Соединенные Штаты перестали быть в его рамках непререкаемым авторитетом. Но при всей новоявленной свободе европейцы, в отличие от былых времен уже не имели возможности приспособлять мир под себя. Чтобы встроиться в нарождающуюся полицентричную модель, они должны были теперь сами приспособляться к окружающему миру. И в этом их усилия сопровождались успехом. Евросоюз оказался в числе тех, кого не впрягли в упряжку глобализации и тем более не бросили под ее колеса, а кто стал ее возницей. ЕС максимально использовал выгоды глобализации, сумев открытость внешнему миру обернуть в свою пользу.

Впрочем, для этого у «старой» Европы сохранились хорошие заделы. Как у России на востоке континента, так и у ряда стран, особенно на его западе и юге, имеется богатый опыт по взаимодействию с другими регионами мира: например, у Британии — с США, другими быв-

шими колониями и доминионами, раскинутыми по всему свету, у Франции — также с бывшими частями империи, в первую очередь в Африке, у Испании и Португалии — со странами Латинской Америки и Карибского бассейна. Во многом они, как и Россия, по-своему страны-мосты, крепко связывающие Европу с внешним миром, делающие ее открытой этому миру, восприимчивой к другим культурам, моделям развития. Евросоюз всегда пользовался накопленным историческим опытом своих государств-членов; продолжает это делать с новой силой и в условиях утверждающейся многополярности.

Несмотря на значительный дрейф по расходящимся курсам, проделанный США и их европейскими союзниками за последние два десятилетия, усиление разногласия в их рядах не стоит переоценивать. Продолжают существовать мощные скрепы, обеспечивающие их стратегическое взаимодействие на много лет вперед. Помимо общей памяти и исторической инерции, это, во-первых, глубокие экономические интересы, теснейшее переплетение финансовых, промышленных, торговых сфер деятельности. Во-вторых, это англосаксонская связка, которую в Великобритании со времен Черчилля называют «особыми отношениями» между Лондоном и Вашингтоном. Давно устарело определение, данное Британии генералом де Голлем, как «троянского коня США в Европе». Но до сих пор именно Британия реже всего из ведущих государств Старого Света позволяла себя противоречить заокеанскому соседу и чаще всего занимала его сторону без оглядки на мнение своих континентальных коллег. Именно Британия и США олицетворяют собой англосаксонскую финансовую и экономическую модель. К этой связке в 2000-е гг. добавилась свежая волна проамерикански настроенных младевропейцев — стран «новой Европы», вступивших в ЕС в 2004–2007 гг. В-третьих, сохраняют свое значение геополитический и военный факторы: НАТО остается мощным обручем, стягивающим евро-атлантическое пространство в крепко сбитый организм. В-четвертых, плотная ткань человеческих, культурных отношений, формировавшаяся несколько веков, является таким же залогом близости для США и Западной Европой, как и на постсоветском пространстве для России и большинства бывших союзных республик.

Интеграционные процессы на западе Европы начались в начале 1950-х гг. в условиях разгоравшейся холодной войны. Но не эта война задавала тон. В центре внимания находилась внутренняя проблема Западной Европы: европейская цивилизация, долгое время считавшая себя вершиной мирового развития, во второй половине XX в. стала экзистенциальной угрозой не только для себя самой, но и для всего окружающего мира. Основным побудительным мотивом для от-

цов-основателей интеграционного проекта было стремление обеспечить в Европе вечный мир, примирить извечных соперников, в первую очередь Германию и Францию. Действительно, условия противостояния двух сверхдержав скорее способствовали успеху этого проекта, чем его провалу: США в рамках Североатлантического альянса взяли на себя львиную долю военных расходов, планом Маршалла помогли Европе экономически и финансово, общая внешняя угроза обеспечивала высокий уровень сплочения. Но окончание холодной войны показало, что и вне ее условий интеграционный проект на западе континента не только не пошел на убыль, но продолжал развиваться по восходящей линии.

Интеграционные процессы в эпоху биполярного мира по-своему развивались и на востоке Старого Света, в границах Советского Союза, Совета экономической взаимопомощи и Организации Варшавского договора. После распада этих структур и периода преобладания центробежных тенденций интеграционные процессы на постсоветском пространстве вновь набирают силу. И в этом случае развитие событий демонстрирует, что стремление к объединению государств Европы в различного рода союзы — естественный и объективный процесс. Причем в условиях мирного времени, когда еще существующие разделительные линии на континенте уже не являются рубежами военного противостояния, появляется шанс на то, чтобы интеграционные процессы в обеих частях континента состыковать друг с другом и выйти в перспективе на мегаевропейский объединительный проект от Лиссабона до Владивостока. Чем громче заявляют о себе новые центры силы и влияния по всему миру, тем более важное значение приобретает установка на построение хорошо скоординированного экономического, социального и политического пространства в масштабах всей Европы.

Поскольку такой проект не осуществим в ближайшем будущем, вполне естественно, что и Россия, и Евросоюз примеряют каждый на себя одежды автономного центра влияния в условиях глобальной полицентричности. В пользу ЕС играют здесь размер и технологичность экономики, степень достигнутой интеграции, численность населения и качество социального и человеческого капитала, высокий уровень благосостояния. На стороне России, что можно сказать и о США, Китае или Индии, оказываются преимущества государственного устройства с единым центром принятия решений, вытекающие из этого возможности мобилизационного характера действий, адресной переориентации крупных ресурсов, более высокая реальная или потенциальная эффективность управленческих структур, не томя-

щихся под бременем многочисленных согласований, неизбежных для региональных организаций с большим числом участников.

Но для России, как и для ЕС, кризис стал тревожным звонком, если не набатом, продемонстрировавшим, что ее перспективы в раскладе сил в мире XXI в. также достаточно туманны. Не случайно кризис, точнее то, что он обнажил (в том числе зыбкость и половинчатость достижений России за последнее десятилетие), стимулировал российский политический класс к активизации интеграционных процессов на постсоветском пространстве. Россия, как и крупнейшие государства — члены Евросоюза, не может наравне с США или Китаем претендовать на то, чтобы обладать статусом влиятельного, а не декларативного центра силы в одиночку. Чтобы преуспеть в этом, России необходимо быть в центре интеграционного объединения, придающего ей дополнительный вес и рычаги влияния. Причем Россия в отличие от Германии, Франции или Великобритании, может в случае успеха стать не просто одной из важных составляющих ядра объединения, а самостоятельно играть роль такого ядра.

Мировой экономический кризис, как никогда раньше, обнажил слабые стороны сетевого, многоступенчатого механизма принятия решений в ЕС. В условиях множества компетенций, часто накладывающихся друг на друга, управленческие структуры организации не поспевают за развитием событий, решения принимаются с большим опозданием вместо того, чтобы действовать на опережение. В периоды поступательного развития, свободные от форс-мажорных обстоятельств, этот механизм является сильной стороной ЕС. Он позволяет приводить к единому знаменателю позиции десятков разных стран, обеспечивая тем самым консенсус, взаимное доверие и максимальную лояльность к достигаемым компромиссам. Однако в периоды кризисов он оказывается неэффективным и громоздким, становится заложником «национальных эгоизмов» и просто бюрократической неповоротливости.

Мировой экономический кризис, разразившийся в 2008 г., оставил в прошлом надежды Евросоюза на достижение статуса ведущей силы XXI в. Амбиции были явно завышенными, а конкуренты недооцененными. Еще незадолго до кризиса немало чрезмерно оптимистически настроенных экспертов прогнозировали, что в новом столетии ЕС займет лидерские позиции, что «европейская мечта» затмит по своей привлекательности какую-либо другую, что «евросфера» вберет в себя большую часть мира. Провозглашалось, что на смену двухполярной структуре мира эпохи холодной войны следует новая биполярность, где место СССР займет Евросоюз. Этим надеждам не суждено было

сбыться; мировой кризис лишь высветил их неосуществимость. Еще до его начала для неангажированного наблюдателя было ясно, что развивающаяся многополярность — объективный и неизбежный процесс, что происходит не только ослабление позиций Вашингтона, но и Брюсселя, что становление новых центров силы в мире играет против коллективного Запада в целом. По прогнозам, доля США в мировом ВВП в период 1995–2030 гг. снизится с 21,7 до 16,6%, а ЕС — с 24,5 до 15,6%¹.

Неоправданы панические настроения и мрачные прогнозы о будущем Европейского Союза даже на фоне серьезных проблем «еврозоны». В своей истории эта организация сталкивалась с постоянными кризисами, которые, по-шумпетеровски, до сих пор вели в основном к поступательному развитию. Более чем в шестидесятилетней истории европейской интеграции пока не было прецедента значительного попятного движения. В то же время текущий кризис — самый крупномасштабный и опасный; нет гарантии того, что он не отбросит Евросоюз в своем развитии назад. Евроскептические настроения в государствах-членах как никогда сильны, правонационалистические политические силы, ксенофобские настроения как никогда популярны. ЕС, безусловно, стоит перед лицом периода экономической стагнации, высокой социальной напряженности, переоценки своих ресурсов и возможностей.

Уникальность Европейского проекта

Но настолько далеко зашла европейская интеграция, так много выгод для ее участников она принесла, что в крахе проекта не заинтересован никто, ни с прагматической точки зрения, ни с политической. Представляется, что в результате происходящего переосмысления своих амбиций и возможностей в качестве организации, сочетающей межправительственный и наднациональный подходы в процессе принятия решений, ЕС сумеет консолидировать свои прошлые достижения и адаптируется к объективным внутренним и внешним обстоятельствам, которые отводят ему пусть более скромную, но тем не менее чрезвычайно важную роль в складывающемся новом мировом порядке. Способность ЕС к более реальной оценке своих позиций и перспектив может быть плодотворной и с той точки зрения, что подтолкнет к более тесным отношениям с Россией,

¹ Europe 2030 / Ed. by Daniel Benjamin. Washington: Brookings Institution Press, 2010. P. 65.

постепенному объединению интеграционных процессов на западе и востоке континента.

Уникальность Евросоюза, который не похож ни на одну другую региональную группировку в мире, коренится в его двойственной природе как организации, совмещающей в себе элементы национального государства и межгосударственного объединения. «Пул суверенитетов», т.е. делегирование государствами — членами ЕС части своих полномочий его наднациональным органам, не имеет аналогий. В ряде региональных интеграционных проектов такая идея заложена, как, например, в планах по созданию Евразийского экономического союза.

Речь идет даже о большем: делегирование подразумевает возможность вернуть себе уступленные суверенные права, будь то вышестоящим структурам или нижестоящим (как, например, происходит при деволюции в Великобритании). Однако в большинстве случаев «пул суверенитетов» означает безвозвратный отказ от части традиционных полномочий государств-членов вплоть до того, что до вступления в силу Лиссабонского договора в декабре 2009 г. механизм выхода из Евросоюза в его основополагающих документах не был прописан вовсе. ЕС вряд ли когда-либо станет Соединенными Штатами Европы, т.е. федеративным государством наподобие США, но своеобразный процесс федерирования в нем, пусть и медленно, но происходит. Новым стимулом к этому стал мировой экономический кризис, переросший в ряде случаев в кризис политический. Особенно наглядно это проявилось в «периферийных» странах еврозоны. В определенном отношении ЕС уже является федерацией наоборот: многие сферы хозяйственной деятельности в нем устроены в отличие от федераций по лекалам национальных унитарных государств, а внешнеполитическая надстройка до сих пор является в основном прерогативой национальных столиц.

«Пул суверенитетов» в Евросоюзе базируется на принципах доверия, компромиссности при принятии решений, учета интересов друг друга. И дело здесь не только в соображениях высокого порядка, но и во вполне прозаических вещах — в осознании того, что в современном мире парадоксальным образом лучше защищать свои интересы посредством передачи части суверенитета «наверх», чем пытаться сохранить свой суверенитет неприкосновенным. Но чем многочисленнее становились ряды ЕС, тем сложнее было реализовывать эти принципы, что фактически привело к пересмотру планов по дальнейшему расширению ЕС в сторону его если не замораживания, то значительного торможения. И здесь кроется определенная ловушка в развитии организации.

Евросоюз уже давно славится использованием «мягкой силы» для распространения своего влияния. Он по праву может гордиться этим изобретением, эффективность использования которого базируется на десятилетиях кропотливого труда по созданию одного из наиболее благополучных региональных пространств. К «мягкой силе» ЕС прибегал и в своем внутреннем развитии, в результате чего государства-члены добровольно все глубже погружались в интеграционные процессы, и обращал этот инструмент влияния вовне, создавая в своем лице гравитационное поле, втягивающее в свою орбиту все новые и новые государства. «Мягкая сила» полностью раскрывала свой потенциал, пока у вероятных членов ЕС была ясная перспектива вступления. В этом случае привлекательность модели его развития оказывала трансформирующий эффект на государства, еще не вошедшие в этот привилегированный клуб. Но по мере того, как внешние границы Евросоюза становятся все менее эластичными, а стремление к мирной экспансии исчерпывается под бременем возрастающих управленческих трудностей и неравномерности социально-экономических показателей все большего государств-членов, дальнейший трансформирующий потенциал этого инструмента все больше притупляется. Сумеет ли ЕС и дальше использовать с той же эффективностью инструмент «мягкой силы» без «наживки» членства для изменения мирового пространства вокруг себя? Вопрос, бесспорно, актуальный.

Для ЕС как для проекта в целом расширение в последние два десятилетия было не только и даже, возможно, не столько вопросом роста, вопросом организационно-техническим и процедурным, сколько главной целью в развитии объединения, миссией, которая наполняла его деятельность глубоким смыслом. Дело в том, что западноевропейская интеграция с самого начала была проектом, в первую очередь, политическим, использовавшим экономические, прагматические стимулы для нечто большего — для достижения политических идеалов, создания новой системы ценностей, воспитания поведенческих навыков общежития в постиндустриальном мире.

Для успеха проекта такого рода необходимы высокие цели, мотивация, не ограничивающаяся решением меркантильных задач. Одним словом, необходимо вдохновение. Первой высокой целью в истории организации было примирение Франции и Германии. Второй целью было объединение всех ведущих государств Западной Европы, чего удалось достигнуть в 1973 г. со вступлением в ЕЭС Великобритании (вместе с Данией и Ирландией). Третьей целью был прием в свои ряды государств этой части континента, ушедших от авторитаризма, — Греции, Португалии и Испании, что произошло в 1981 и 1986 гг. Четвертым

этапом миссии было дружественное поглощение государств Восточной Европы — бывших союзников Советского Союза и ряда союзных республик в лице государств Прибалтики. Пятым шагом в этом направлении является прием в ЕС стран Западных Балкан, что, по задумке, навсегда освободит этот регион от эпитета «пороховой бочки Европы». На этом миссия Евросоюза по расширению будет на обозримое будущее фактически завершена без дальнейших ясных перспектив.

В основе «усталости расширения» лежат несколько фундаментальных причины. Во-первых, это накопленные сложности по адаптации организации к все более многочисленному членству, когда форсированный рост последнего ведет к усилению внутренней дивергенции и дифференциации. Остальные европейские государства, еще не ставшие членами ЕС, либо к этому не стремятся, как Россия или Белоруссия, либо не отвечают критериям приема настолько, чтобы закрыть на это глаза (как уже произошло в ряде случаев в 2004 г. и 2007 г.). Во-вторых, с учетом сказанного, это фактически достижение Евросоюзом цивилизационных границ расширения. Турция — первое неевропейское государство, для которого он решил открыть перспективу членства, — решение, уже постфактум признанное неприемлемым несколькими европейскими столицами по крайней мере в обозримом будущем. В-третьих, по мере расширения рядов ЕС в нем меняется распределение сил. До недавнего времени общим местом было суждение о том, что мотор интеграции — франко-германский тандем. Однако по мере накатывания все новых волн расширения ведущая роль и позиции этого ядра все более размывались, образующие его страны в лучшем случае становились первыми среди равных, что все больше заставляло их задумываться о целесообразности дальнейшего роста количества стран-членов.

Расширения 2004 и 2007 гг., как и провал Евроконституции, были, по существу, большой победой тех государств ЕС, в первую очередь Великобритании, которые всегда делали упор на расширении объединения, а не на его углублении. Пожалуй, прием новых членов в 1973 г., а затем в 1995 г. (Австрия, Финляндия, Швеция) стали последними примерами сбалансированности принципов расширения и углубления. Однако расширения 1981 г. (Греция), 1986 г. (Испания и Португалия), взрывной рост численности государств, входящих в Евросоюз в 2000-е гг., имели в основном количественный, а не качественный эффект, предсказуемым образом приведя к значительным трудностям для всего интеграционного проекта. Таким образом, если согласиться с тем, что внешние границы ЕС почти достигли своих пределов, то воздействие его «мягкой силы» должно стать еще более изошренным

и привлекательным для того, чтобы оказывать на страны, лишённые перспективы членства, влияние, сравнимое с тем, которое испытывали на себя в прошлом кандидаты на прием. Однако, что сможет заменить принцип обусловленности во внешней политике ЕС, остается неясным.

Устоит ли новая Вавилонская башня?

В пользу того, что влияние Евросоюза в мире будет расти темпами, намного более медленными, чем в прошлом, если будет расти в принципе, говорит и вероятность снижения былой привлекательности всего проекта. Мировой экономический кризис нанес существенный урон имиджу ЕС, евроскептицизм во всех государствах-членах в последние годы рос, социальная модель организации дала опасные трещины, ее финансы, экономика оказались в сильно потрепанном состоянии, еврозона в последние три года находится под постоянной угрозой фрагментации. Несмотря на Лиссабонский договор, проблема демократического дефицита в функционировании институтов ЕС не исчезла, и элитарный характер проекта практически не изменился. Более того, он в какой-то степени приобрел еще большие масштабы, стоит только проанализировать ход ратификации Лиссабонского договора с двойным референдумом в Ирландии или технократические способы, не имеющие ничего общего с общенародным волеизъявлением, с помощью которых решаются проблемы еврозоны, в первую очередь Греции¹.

Пример последней не может не заставить политические классы ряда стран-членов и тем более потенциальных кандидатов на вступление серьезно задуматься на тему суверенитета. Одно дело, когда подключение к «пулу суверенитетов» происходит в период благоприятной социально-экономической конъюнктуры, когда передача части своих властных полномочий «наверх» политическими классами компенсируется их вовлечением в механизмы решения проблем объединения в целом; они получают своего рода двойной бонус — имеют доступ к власти и на национальном, и на наднациональном уровнях. Другое дело, когда в трудные времена оказывается, что сохранение над страной лишь половинчатого суверенитета оборачивается для ее правящего класса крайне болезненными последствиями, когда приходит время «платить по счетам», когда «пул суверенитетов» оборачивается своей жесткой стороной. Национальные правящие классы ока-

¹ Хабермас Ю. Ах, Европа. М.: Весь Мир, 2012. С. 81.

зываются между молотом наднациональной бюрократии и наднациональных институтов управления и наковальной своего электората, который в кризисные времена вымещает свой гнев в первую очередь на политиках национального масштаба.

В результате «мягкая сила» ЕС, его сила притягательности и привлекательности может в значительной степени потерять свой эффект, что уже происходит — достаточно посмотреть на опросы общественного мнения в Греции, Словакии, Венгрии, Великобритании и других странах. Число людей в странах-членах со скепсисом, а то и с враждебностью относятся к «еврокрации». Потенциальная возможность вступления в Евросоюз или продолжение членства в нем по-прежнему могут казаться желанными, но не потому что они затмевают все остальные альтернативы, а потому, что таких альтернатив пока не было. Другими словами, увеличивается вероятность снижения привлекательности членства в ЕС до «остаточного принципа». И здесь в действие могут вступить набирающие обороты интеграционные процессы на востоке континента, которые до сих пор были слишком слабы, чтобы составить конкуренцию гравитационному полю Евросоюза.

Каковы же сильные и слабые стороны Евросоюза перед лицом вызовов XXI в.? В череде первых, безусловно, достижения политики «мягкой силы», с помощью которой он превратился, возможно, в самую успешную региональную организацию на планете. Несмотря на все сложности, встречающиеся ЕС на пути, перед входной дверью с надписью Европейский Союз до сих пор «толпятся» желающие попасть вовнутрь. ЕС (по крайней мере его страны-сторожилы) может по праву гордиться успехами модели социального рынка, которая превратила эту часть Европы в одно из самых благополучных пространств для проживания на Земле. Принцип социальной сплоченности прогрессивен и перспективен. Уникальное изобретение — «пул суверенитетов», который позволяет ЕС одной ногой стоять в пост-модернистском мире. В копилке Евросоюза — выработка своего нарратива, развитие усилиями западноевропейских мыслителей новой системы ценностей, включающей, помимо «мягкой силы», социального рынка и «пула суверенитетов», принципы многосторонности и устойчивого развития. Способность ЕС к сопротивлению внешним и внутренним разрушительным факторам во многом зиждется на принципе солидарности, который часто претворяется в жизнь.

У Евросоюза есть немало козырей, но его слабые стороны не менее существенны. Ему в целом в отличие от ряда стран-членов недостает

стратегического мышления, несмотря на все амбиции по планам дальнейшего расширения¹. Тем более ЕС не способен, да пока и не стремится в ближайшем будущем претендовать на роль политико-военного игрока. Большой проблемой, масштабы которой резко выросли за последнее десятилетие, является разношерстность социально-экономических моделей государств-участников, а главное — неравномерность их развития. Бомба замедленного действия — низкая рождаемость в большинстве стран Европы и старение населения вкупе с нарастающей иммиграцией из-за пределов ЕС. Терроризм превратился из внешней во внутреннюю угрозу для его безопасности. На грани коллапса находятся интеграционные модели европейских государств под натиском нового «переселения народов». Ни мультикультурные эксперименты по-британски или по-шведски, ни ассимиляционные опыты по-французски так и не решили проблему полноценного вовлечения мигрантов и беженцев в жизнь коренных сообществ. Евросоюз переоценил свои возможности в процессе расширения, что привело к перенапряжению сил, как экономических, так и политических, восстановление которых займет ни один год, а может, даже десятилетие. Значительным тормозом остается проблема национальных эгоизмов как неизбежное следствие дуалистической супранациональной — национально-государственной природы ЕС.

Но последнее противоречие является одновременно и внутренней пружиной Евросоюза. ЕС — это идентичность и национальная, и общесоюзная, между ними — хрупкий баланс. Да, «пул суверенитетов» означает и пул идентичностей, однако национальные государства, включая участников ЕС, до сих пор и на обозримую перспективу остаются главным действующим лицом международных отношений и главным субъектом во взаимодействии между гражданином и окружающим миром. С точки зрения нарратива Евросоюза общеевропейская идентичность обязательна; с точки зрения национального государства передача его национальной идентичности «наверх», т.е. ее растворение, должна быть строго дозирована. Суверенитет государства является заливочной формой его национальной идентичности. Встает вопрос: если ЕС не имеет и не собирается приобретать полноценного суверенитета, то может ли он иметь полноценную идентичность?

Европейский интеграционный проект питается местными идентичностями и суверенитетами. Именно они придают проекту устойчивость снизу, как корни держат дерево, но также и формируют его

¹ The Foreign Policy of the European Union / Ed. by Federiga Bindi. Washington: Brookings Institutions Press, 2010. P. 343.

«крону», верхушечную часть проекта — «пул суверенитетов», который и делает ЕС столь уникальной организацией. Без национальных идентичностей не могла бы появиться и общесоюзная идентичность. Однако они же являются не только его благословением, но и проклятием. Они могут играть как созидательную, так и разрушительную роль в процессе развития ЕС.

Пока первичный суверенитет зиждется на фундаменте национального государства, общеевропейская идентичность будет неизменно оставаться вторичной для подавляющего большинства жителей этой части Европы; она будет срединной идентичностью, промежуточной, слабо конкурирующей с национальной. Займет ли когда-либо общеевропейская идентичность более прочное положение, зависит от дальнейших путей трансформации и метаморфозы национальных государств.

Перед Россией и Евросоюзом — этими двумя крупнейшими игроками на европейском пространстве — стоят во многом схожие проблемы стратегического характера, под них зачастую заложены одни и те же «бомбы с часовым механизмом». Так, доля ЕС в мировом ВВП снижается, как и его доля в мировой торговле, и продолжит снижаться по объективным и неизбежным причинам; и в данном случае не важно, насколько экономически успешен будет ЕС в будущем. Доля же российского ВВП если и повысится, то очень незначительно. Россия перестает быть ключевым внешнеторговым партнером даже для большинства стран СНГ. Социально-экономическое развитие Евросоюза после последних волн расширения приняло крайне неравномерный характер, однако в России эта проблема стоит еще острее. ЕС, по крайней мере на данном историческом этапе, фактически достиг пределов своего расширения, однако разработанные в нем процедуры, как храповое колесо, продолжают втягивать в сферу его притяжения все новые и новые государства вне зависимости от того, укрепляет это основы организации или расшатывает их. Россия также должна решать проблему целостности, однако в иной плоскости: ей грозит не бремя чрезмерных центростремительных процессов, а далеко не решенная проблема центробежных сил.

Конечно, немало проблем и в отношениях между Россией и Евросоюзом. По показателям численности населения и ВВП все возрастающий перевес на стороне ЕС. Несопоставимы их доли в мировом ВВП. Цели модернизации России объективно могут вступать в противоречие с экономическими интересами ЕС. Между ними существуют серьезные противоречия не только прагматического, но и ценностного характера. И все же при всем сказанном складывание стратегиче-

ских отношений в связке Россия–ЕС является историческим фактом, и, судя по всему, их упрочению нет альтернативы. Залогом этому служит, в первую очередь, плотная ткань экономических отношений¹.

Таким образом, события первого десятилетия XXI в. показывают, что, хотя опасности дезинтеграции этого уникального проекта нет, но речь уже идет не о завоевании Евросоюзом все новых высот в иерархии центров силы и влияния в XXI в., а о консолидации того, что было достигнуто за 65 лет существования организации, в лучшем случае — о развитии уже достигнутых успехов. «Европейская мечта» в значительной степени померкла, хотя ее затмили не другие «светила», а собственные просчеты и излишняя самоуверенность. Наступило время переосмысления, удержания позиций, более трезвого взгляда на расклад сил в XXI в.

При всей своей специфичности и неповторимости опыт Европейского Союза не может не привлекать тем, что, однажды сделав выводы из уроков своей истории, давшие ему жизнь государства за относительно короткий по историческим меркам срок совершили рывок в своем развитии. Перефразируя известного английского поэта, своими усилиями они из руин прошлого возвели обители будущего, превратив значительную часть европейского пространства в одно из самых благополучных мест на Земле, даже с учетом нынешних кризисных явлений. Главное, чтобы способность извлекать уроки из прошлого не изменяла европейцам и впредь.

¹ *Hamilton D.* Europe 2020. Competitive or Complacent? Washington: Centre for Transatlantic Relations, 2011. P. 225–227.

Глава 24. *In varietate Discordia*: настоящее и будущее европейского мультикультурализма

Драматическая политическая и социальная динамика конца XX — начала XXI в. привела к качественной трансформации европейского общества. Существенным элементом этой трансформации стало усиление социокультурной и ценностной разнородности европейского социума. Традиционные для Западной Европы ценности, положенные в основу вновь создаваемой политики ЕС и обеспечивавшие продвижение к новому качеству общеевропейской идентичности, были поставлены под сомнение. Не последнюю роль в этом процессе играют многообразные последствия иммиграционного бума в Европе и, в первую очередь, политика мультикультурализма, изначально предназначавшаяся для решения порожденных этим бумом социальных и политических проблем.

В современном политическом дискурсе мало понятий, вызывающих столь бурную реакцию и столь поляризованные оценки, как мультикультурализм. Диапазон суждений о мультикультурализме простирается от признания его оптимальной формой структурирования мультиэтничного общества до интерпретации как основной причины нынешнего кризиса европейского ценностного проекта. К концу XX в. мультикультурализм из абстрактного концепта и специфической практики превращается в одну из наиболее востребованных моделей организации европейского общества.

Мультикультурализм: концепция и интерпретации

Что представляет собой мультикультурная модель в ее идеальном варианте?

Один из творцов мультикультуралистского концепта Уилл Кимлика определял его как политику признания гражданских прав и культурной

идентичности этнических меньшинств¹. Предполагалось, что переход к политике мультикультурализма обеспечит более гармоничное сосуществование этнокультурных групп в рамках одной политики.

Такой теоретик мультикультурализма, как Чандрани Кукатас, выделил два основных варианта мультикультуралистского концепта — «мягкий» и «жесткий»². Первая модель предполагает готовность социума и его институтов принять возникновение культурного разнообразия как данности. Мультикультурализм в этой версии представляет собой политику, гарантирующую не столько соблюдение групповых прав, сколько отсутствие принудительной ассимиляции иммигрантов принимающей стороной. Иначе говоря, это политика негативных гарантий — т.е., так называемый пассивный мультикультурализм. «Жесткий» мультикультурализм предполагает проведение специальной политики, защищающей группы социокультурных меньшинств от ассимиляции. Принципиально важным представляется, что нежелательными в данном случае являются не только принудительная, нарочитая ассимиляция, но и ассимиляция как объективно идущий социальный процесс. Характеризуя позицию «жестких» мультикультуралистов, Кукатас пишет: «к разнообразию следует не просто относиться толерантно — его нужно укреплять, поощрять и поддерживать как финансовыми средствами (при необходимости), так и путем предоставления культурным меньшинствам особых прав». Сам Кукатас придерживается, скорее, точки зрения мультикультуралистов «мягких». Для аргументации своей позиции он использует дихотомию «старого» и «нового» либерализма: старому, «классическому», либерализму соответствует «мягкий мультикультурализм»; «жесткий» же мультикультурализм порожден так называемым «новым» либерализмом, предполагающим активное вмешательство государства для гарантии групповых прав.

Аналогичную схему увязки мультикультурализма и либеральной парадигмы предлагает и Бруно Остендорф³, выдвинувший концепцию «двух либерализмов». В соответствии с ней ситуация мультикультурного общества требует перехода от классического индивидуалистического либерализма («либерализма-I») к либерализму мультикультурному (либерализму-II), предполагающему защиту коллективных/групповых

¹ *Kymlicka W.* Multicultural citizenship: a liberal theory of minority rights. Oxford, 1995.

² *Кукатас Ч.* Теоретические основы мультикультурализма // InLiberty. Свободная среда. 6 апреля 2009 г. (<http://inliberty.ru/library/study/327>).

³ *Ostendorf B.* The paradox of tolerance // The end of tolerance? L.: Brealey publ., 2002. P. 121–131.

прав и этнической лояльности; идея принадлежности сменяет идею индивидуальной независимости.

На практике политика мультикультурализма представляла собой совокупность институциональных, правовых, идейно-политических инструментов, соотношение и формы функционирования которых варьировались от страны к стране. В целом практика их применения соответствовала, скорее, «жесткой» мультикультурной модели — т.е. их сутью было предоставление гарантий сохранения социокультурных прав наиболее уязвимым группам — в первую очередь, принадлежащим к числу «новых» иммигрантских сообществ.

Зародившись в Канаде, политика мультикультурализма была впоследствии взята на вооружение такими странами, как Австралия, Швеция, США и Великобритания. К началу XXI столетия о мультикультурализме стали говорить и в контексте динамики эволюции французской и германской национальных моделей.

Распространение мультикультурных практик постепенно приводит к обесцениванию изначального смысла концепта мультикультурализма. По сути, под мультикультурным к началу нынешнего столетия стало пониматься любое мультиэтническое общество, не практикующее очевидную ассимиляцию в пользу одной и более доминирующих этнических групп. Так, выступая в начале 2011 г. на совещании в Уфе, Президент России Д. Медведев упомянул о мультикультурализме как традиционной — и хорошо функционирующей — практике организации российского социума¹.

Строго говоря, подобный подход укладывается в концепт «мягкого» мультикультурализма Кукатаса, когда под мультикультурализмом понимается базовая либеральная толерантность. Нельзя не отметить однако, что это выхолащивает саму суть реально существующей проблемы: ныне звучащая критика мультикультурализма сфокусирована не столько на этой базовой толерантности, сколько на случаях «жесткого» мультикультурализма, ассоциируемого с «новым либерализмом» парадигмы Остендорфа. Следовательно, для понимания природы нынешнего идейного кризиса мультикультурализма нужно, в первую очередь, анализировать именно жесткую его версию.

¹ Заседание президиума Госсовета о мерах по укреплению межнационального согласия. Уфа, 11 февраля 2011 г. (<http://kremlin.ru/news/10312>).

Мультикультурализм как востребованная модель организации европейского социума

Вряд ли подобная популярность этой модели случайна. Триумф либеральных ценностей эпохи провозглашенного Ф. Фукуямой «конца истории» перевел в ряд «морально устаревших» все традиционные схемы организации мультиэтнической политики — от национального государства до федерации. Мультикультурализм с его ценностным универсализмом и мозаичным видением политической общности стал адекватным преломлением постмодернистской философии в сфере этнополитического менеджмента.

В торжестве мультикультурализма (как можно предполагать сегодня — временном) можно усмотреть и важную этическую составляющую. Принимая на вооружение этот концепт, общества евро-атлантического ареала демонстрировали свою готовность признать ответственность за нелегитимное доминирование над неевропейскими народами в колониальную эпоху.

Можно интерпретировать мультикультурализм и как элемент базового перехода евро-атлантических обществ к ценностно-ориентированной политике (*value-based policy*). Наиболее явно эта тенденция была манифестирована в практике Европейского Союза — в первую очередь, внешнеполитической — однако она, безусловно, выходит за институционально-правовые рамки ЕС и касается изменения природы собственно евро-атлантического социума.

Фоном и главным мотивом для распространения мультикультуралистских практик в странах евро-атлантического ареала становится иммиграционный бум. Начало ему было положено в первые послевоенные десятилетия: бурный экономический рост послевоенной Европы в значительной степени был обеспечен трудом иммигрантов из бывших колоний.

По данным на 1973 г., в странах ЕС легально проживало 12 млн иммигрантов, из которых легально работало 6,6 млн человек¹. В контексте нашей проблематики представляется важным отметить, что 73% иммигрантов прибыли из стран «третьего мира» (в 1959 г. таковых было 51,9%).

За 1970–1980-е гг. число легальных иммигрантов в западноевропейских странах выросло на 40%, составив к 1990 г. около 16 млн

¹ L'immigration dans les 10 pays de la Communauté // Expression Immigrés/Français. Mai 1984. No 22.

чел.¹ — т.е. около 5% всего населения ЕС. По данным МОТ, к этому времени в Западной Европе находилось также 2,6 млн нелегальных резидентов². Таким образом, общее число иммигрантов, только по официальным данным, приблизилось на начало 1990-х гг. к 20 млн чел. В это число, естественно, не вошли те иммигранты, которые уже получили к тому времени гражданство страны пребывания.

За последующее десятилетие (1991–2000) ежегодный нетто-приток иммигрантов в ЕС составил около 1,2 млн чел., из которых 500 тыс. проникли в ЕС нелегально³. По данным Э. Хижного, к 2002 г. в ЕС проживало 18 млн легальных иммигрантов (из них 12 млн — извне зоны ЕС) и около 5 млн — нелегальных⁴. Кажущееся несоответствие темпов прироста и итоговой цифры объясняется тем, что за 1990-е гг. значительное число ранее прибывших иммигрантов (около 6 млн чел.) уже успели натурализоваться. На конец 2010 г., согласно данным Евростата, в ЕС на легальных основаниях проживало уже около 32,5 млн. мигрантов извне зоны Европейского Союза — опять-таки без учета натурализовавшихся⁵. За период с 1998 по 2009 г. гражданство ЕС получили 7,885 млн иммигрантов⁶; средний темп натурализации составил 657 тыс. чел. в год.

Таким образом, к началу второго десятилетия XXI в. число легальных и уже натурализовавшихся иммигрантов из третьих стран в ЕС явно превышало 45 млн чел. и, вполне возможно, приближалось к 50 млн. С учетом же нелегальных иммигрантов число «новых» обитателей Старого Света можно приблизительно оценить в 60 млн — и эти оценки будут весьма консервативными.

К иммиграции извне зоны ЕС — наиболее проблематичной с точки зрения динамики социокультурной интеграции выходцев из этих стран в европейский социум — стоит присовокупить и некоторые компоненты свободы передвижения граждан ЕС. Так, в 2008 г. наибольший вклад во внутрирегиональную иммиграцию в ЕС внесла Ру-

¹ Population statistics. 2006 Edition. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006 (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EH-06-001/EN/KS-EH-06-001-EN.PDF).

² См.: Baldwin-Edwards M., Schain M.A. The politics of Immigration: Introduction // West-European Politics. April 1994. Vol. 17. P. 1–16.

³ Хижный Э. Роль иммиграции в формировании трудовых ресурсов стран Западной Европы // Западная Европа перед вызовом иммиграции. М., 2005. С. 69–87.

⁴ Там же. С. 76.

⁵ Eurostat // Population and social conditions // Statistics in focus // 34/2011// 6,5% of the EU population are foreigners and 9,4% are born abroad. Luxembourg, 2011. P. 1.

⁶ Eurostat // Population and social conditions // Statistics in focus // 24/2011// Acquisitions of citizenship on the rise in 2009. Luxembourg, 2011. P. 1.

мыния (384 тыс. чел.)¹, значительную долю переселенцев из которой традиционно составляют цыгане — за период с 2005 г. на запад Европы переселилось около 1 млн румынских цыган². В социокультурном плане эти приезжие воспринимаются жителями Старого Света так же, как и иммигранты из развивающихся стран.

Ловушки европейского мультикультурализма

Сомнения относительно возможности осуществления мультикультурного проекта в его оптимальном варианте стали звучать в экспертном сообществе задолго до нынешнего кризиса³.

Х. Гораши указал, что мультикультурализм не способствует интеграции меньшинств, поскольку легитимизирует возможность сохранения собственной социокультурной идентичности⁴. Аналогичную претензию в адрес американского мультикультурного проекта высказывал и С. Хантингтон⁵. Об этом задумывается и Б. Остендорф: «Как предотвратить превращение культурной лояльности «либерализма-II» в «нормативную» и «сущностную» и не допустить, чтобы границы, призванные защищать меньшинство, стали непроницаемы для других меньшинств?»⁶ В поисках ответа автор анализирует два случая либерализма: американский и европейский (немецкий). Если в случае с Германией «либерализм-I» был единственно приемлемым после эксцессов политики различия, осуществляемой в Третьем рейхе, то в США развитие либерализма пошло по иному пути. Уже после торжества классического «либерализма-I» и отмены политической дискриминации сохранялась дискриминация социально-экономическая, и «жертвы такой дискриминации нуждались в помощи не как отдельные граждане США, но как члены дискриминируемых групп»⁷. Таким образом, общество нуждалось в известной этнизации и комму-

¹ Ibidem.

² Газеты пишут о цыганской проблеме Европы // Демоскоп Weekly. 6–19 сентября 2010 г. № 433–434 (<http://demoscope.ru/weekly/2010/0433/gazeta015.php>).

³ *Alibhai-Brown Y.* Beyond multiculturalism // *Diversite Canadienne*, Volume 3(2), Spring 2004. P. 51–54; *Goodhart D.* Too diverse? // *Prospect Magazine*. February 2004. Issue 95. P. 30–37.

⁴ *Ghorashi H.* Ayaan Hirsi Ali: Daring or dogmatic? // *European Journal of Anthropology*. 2003. No 42. P. 163–169.

⁵ *Хантингтон С.* Кто мы? М., 2004.

⁶ *Ostendorf B.* Op. cit. P. 123.

⁷ Ibid. P. 125.

нитаризации. В этих условиях недопущение политизации общинных границ становилось вопросом первостепенной важности. Инструментом решения этого вопроса в американском случае стал принцип добровольного определения собственной этничности, характерный, по мнению Остендорфа, для США. Там, однако, это упрощалось иммигрантской природой всего американского социума. Насколько данный рецепт подходит для абсолютно другой идентитарной конфигурации современного европейского социума — вопрос, остающийся пока открытым.

Сами адепты мультикультурализма склонны признавать ныне, что лозунги его подчас используются элитами не для гарантий прав, а для консервации расового и гендерного неравенства, а также несправедливых культурных практик и традиций¹. Более того, подчас реальная практика мультикультурализма определяется как расистская как его сторонниками², так и противниками мультикультурализма. Первые видят в мультикультуралистском менеджменте некий вариант колониальной практики сталкивания и взаимного противопоставления подчиненных этнокультурных групп в контексте конкуренции за гранты и пр. Вторые привлекают внимание к практике позитивной дискриминации и политической корректности в отношении представителей новых диаспор. Парадоксальная реальность современной Европы, вынужденной идти на этнизацию социальных взаимодействий под лозунгом политической корректности для реализации доктрины равных возможностей и желания избежать упреков в дискриминации «новых меньшинств», провоцирует достаточно парадоксальный ответ со стороны европейской партийно-политической системы. Стоит заметить, что европейские правые радикалы все чаще используют в своих целях идеологемы либерально-демократического понятийного ряда («антирасизм», «свобода слова» и т.д.). Хороший пример такого рода гибкости — призывы отказаться от «этнических квот» при найме на работу, заявленные в программе Британской национальной партии на выборах 2005 г.³

То, что оппоненты используют в своей полемике дискурс расизма и антиколониализма, отнюдь не является случайностью.

¹ Kundnani A. The Death of Multiculturalism // *Race & Class*. April 2000. Vol. 43. No.4. P. 69; Phillips T. After 7/7: Sleepwalking to segregation. Speech at Manchester Town Hall, 22 September 2005 (<http://www.humanities.manchester.ac.uk/socialchange/research/social-change/summer-workshops/documents/sleepwalking.pdf>).

² Ibid. P. 69.

³ Rebuilding British democracy. British National Party General Election 2005, Manifesto. P. 20 (http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/BNP_uk_manifesto.pdf).

Осознание того непреложного факта, что труд легальных иммигрантов стал одним из главных факторов созидания нынешней процветающей Европы, позволило активистам «новых диаспор» перейти с разной степенью радикальности к формулированию культурных и социальных амбиций «новых меньшинств» как равноправных членов европейских национально-государственных политик. В этот контекст укладываются и претензии на уважение национальных и религиозных обычаев и символики в системе государственного образования, и пресловутый спор о хиджабах, и создание в иммигрантских районах европейских мегаполисов отрядов исламской милиции (типа милиции Европейской арабской лиги в Антверпене) для защиты исламских кварталов от неправомерной якобы активности правоохранительных служб. Таким образом, отныне не «новые меньшинства» должны адаптироваться к ценностному и институциональному наследию европейской цивилизации, но саму Европу должно адаптировать к ее новым законным обитателям. В перспективе при сохранении нынешнего курса на построение в Европе мультикультурного общества это будет означать «деевропеизацию Европы»¹. Европейское общество рассматривается как объект, подлежащий социальному (в данном случае) переустройству в интересах конкретной несправедливо маргинализованной этнокультурной общности. Психологическая мотивация этого процесса во многом близка мотивации антиколониальных национально-освободительных движений: маргинализованная этнокультурная группа возвращает себе (в случае «новых меньшинств» — вновь обретает) социальные и культурные права в пределах принадлежащей ей по праву территории. Тем самым мы вправе рассматривать данный феномен как некую разновидность антиколониального движения — но уже на территории самой метрополии, под которой в данном случае понимается весь европейский цивилизационный ареал.

Некоторые исследователи отмечают, что дополнительным фактором разочарования в мультикультурализме стал качественный рост террористической активности третьего мира в евро-атлантическом цивилизационном ареале²; Это привело к «секьюритизации» мультикультурных отношений³ и, следовательно, усилило межобщинную напряженность.

¹ *Кандель П.Е.* Неопознанные вызовы европейской безопасности // Современная Европа. 2006. № 1. С. 98ю

² *Lentin A.* Europe and the Silence about Race // *European Journal of Social Theory*. November 2008. Vol. 11. No 4. P. 488; *Kundnani A.* Op. cit. P. 67.

³ *Emerson M.* Interculturalism between the twin hazards of multiculturalism and assimilation // CEPS European Neighbourhood Watch. March 2011. Issue 69. P. 1 (<http://www.ceps.eu/system/files/simplenews/2009/09/NWatch69.pdf>).

Ловушка № 1: мультикультурализм и либерализм

Одной из осей дискуссии сторонников и противников мультикультурализма является коллизия между групповыми и индивидуальными правами. Мультикультурализм с его апелляцией к правам социокультурных групп входит в очевидное противоречие с давно укоренившимся в европейском ценностном коде принципом примата прав личности.

Как соотносится право иммигрантской общины на воспроизводство привычного социокультурного паттерна с правом обитателя (или, что даже более актуально сегодня — обительницы¹) этой общины самостоятельно выбирать модель социокультурного поведения?

Эта коллизия рекрутирует в лагерь противников мультикультурализма адептов традиционного западного либерализма, т.е. идеологии, более всех прочих обусловившей распространение мультикультуралистских практик в евро-атлантическом социуме. Именно апелляцией к либеральным ценностям Старого Света был обусловлен всплеск антииммигрантских настроений в традиционно толерантных странах Северной и Западной Европы в первом десятилетии XXI в.

Только за 2010–2011 гг. на парламентских выборах удача сопутствовала правопопулистским Швейцарской народной партии (26,6% голосов, первое место), партии «Истинных финнов» (19% голосов, третье место), нидерландской Партии свободы (15,5% голосов, третье место), Датской народной партии (12,3% голосов, третье место) — и все эти партии добились существенного прироста своих электоральных показателей, в первую очередь, благодаря резкой антииммигрантской риторике.

Можно ли разорвать этот порочный круг, с неизбежностью приводящий традиционных европейских либералов в лагерь правых популистов?

Сам родоначальник мультикультурализма У. Кимлика, отвечая на упреки оппонентов относительно коллизии между мультикультурализмом и правами личности, склонен видеть прямую обусловленность первого вторым: мультикультурализм рассматривается Кимликой как очередная фаза развития либерального дискурса и, в частно-

¹ Деминцева Е.Б. Быть «арабом» во Франции. М.: НЛО, 2008. С. 81, 89; Coene G., Longman C. Gendering the diversification of diversity: The Belgian hijab (in) question // Ethnicities September. 2008. Vol. 8. No 3. P. 303; Dustin M. Gender Equality and Cultural Diversity: European Comparisons and Lessons. London: Gender Institute, London School of Economics and Political Science, 2006.

сти, идеи равенства личностей и групп¹. В своей мотивации Кимлика исходит из того, что основной проблемой прав этнокультурных меньшинств Европы и Канады (в отличие от меньшинств США) была не столько необходимость политической эмансипации, т.е. уравнивания в политических правах, сколько необходимость эмансипации культурной — т.е. противодействия культурной ассимиляции. «Борьба за эти дифференцированные права меньшинств, — пишет Кимлика, — может быть интерпретирована как конкретная адаптация принципов гражданского либерализма и, следовательно, новая стадия революции в области прав человека»².

Таким образом, культурная дифференциация превращается в рамках мультикультуралистского дискурса из антилиберальной практики в практику предельного либерализма. Уместно однако заметить, что аналогичные лозунги культурной дифференциации практически синхронно, в 1960–1980 гг. появляются и на другой оконечности политического спектра. В конце 1960-х гг. на политическую арену выходят с лозунгом этноплюрализма «Новые правые». Ключевым тезисом программы французского Национального фронта эпохи его подъема в 1980-х гг. становится лозунг «права на различие», т.е. права коренных французов (в данном случае) сохранить свою культуру в условиях иммиграционного бума.

Отнюдь не случайно такой принципиальный сторонник эмансипации иммигрантских сообществ в Европе, как Арун Кунднани, интерпретировал первоначальную модель европейского мультикультурализма как инструмент истеблишмента в сфере управления и сохранения расово разделенного общества³.

Чем в таком случае отличается программа мультикультуралистов-либералов от программы национал-консерваторов, представляющих титульные этнические группы? Отличие будет проявляться лишь на уровне базового — рамочного — дискурса (права человека *vs.* сохранность традиции); на уровне же конкретных лозунгов различие будет подчас не столь заметно.

Картина выглядит еще более противоречивой, если вспомнить об упоминавшейся выше мимикрии современного крайне правого дискурса, все чаще использующего лозунги классического либерализма.

¹ *Kymlicka W.* Op. cit. P. 3.

² *Ibid.* P. 6.

³ *Kundnani A.* Op. cit. P. 67.

Ловушка № 2: мультикультурализм и национальная идентичность

Отказываясь от политики мультикультурализма, многие видели альтернативу последней в политике интеграции и социального сплочения¹. Собственно, сам мультикультурализм изначально понимался его адептами именно как инструмент социального сплочения, однако в роли инструмента гетерогенизации социума он выступил гораздо успешней. Член британской Комиссии по равенству и правам человека Тед Кантл так сформулировал возникшую коллизию: «мы должны уважать культурные различия, стимулируя при этом формирование чувства общности между разными общинами. Проблема однако в том, что мы не знаем, как это сделать»².

Солидарность во вновь возникающем европейском мультикультурном социуме, действительно, выковывается с большим трудом — причем как коренные, так и новые обитатели Европы зачастую не склонны ускорять этот процесс.

Так, в 2010 г. иммигранты, проживающие в итальянской коммуне Адро (Ломбардия), отказались оплачивать обед в школе и проезд на школьном автобусе своих детей, мотивируя это низким доходом своих семей. Соответствующие расходы легли на плечи коренных обитателей коммуны, которые обратились с коллективной жалобой в администрацию провинции. Последняя приняла решение об обязательности платы для всех, и в итоге иммигрантов также заставили нести часть расходов на обучение собственных детей.

Реструктурирование европейского социума по социокультурному, т.е. фактически общинно-племенному признаку само по себе, безусловно, является очевидным свидетельством его архаизации. Не случайно и ответ коренных обитателей Старого Света на этот процесс тоже приобретает архаичные формы. Собственно, рост популярности правопопулистских партий, апеллирующих к цивилизационной идентичности, распространение уличной агрессии стали той реакцией, которая усугубляет идущую в Европе на наших глазах архаизацию идентичностей.

¹ *Vasta E.* The controllability of difference: Social cohesion and the new politics of solidarity // *Ethnicities.* 2010. Vol. 10 (4). P. 504.

² *Alibhai-Brown Y.* Multiculturalism: a Failed Experiment? / Yasmin Alibhai-Brown, Candace Allen, Ted Cantle and Dreda Say Mitchell // *Index on Censorship.* May 2006. Vol. 35(2). P. 92.

Гетерогенизация национального социума по общинному признаку представляет собой лишь один из идентитарных трендов, угрожающих современной европейской политике. Не менее важно и «вертикальное» расщепление идентичности, в процессе которого идентичности вновь возникающих диаспор резко конфликтуют с традиционной политической идентичностью принимающей нации.

Таким образом, одна из основных проблем, с которой сталкивается общество, входящее в стадию мультикультурализации, — поиск адекватной новой идентичности.

Как показывает практика, идентичность представителей иммиграционных диаспор носит сложный характер. Их лояльность «расщеплена» между новой и старой политической и социокультурной общностями, между страной проживания/гражданства и страной происхождения.

На политическом уровне это выражено в специфике внутри- и внешнеполитических предпочтений; на социокультурном — в ценностных и культурных приоритетах.

Расщепление политической лояльности

Наиболее очевидно конфликт внешнеполитических предпочтений проявляется в ситуации внешнеполитического вызова.

Проблема эта, уже хорошо знакомая исследователям американского мультикультурного феномена второй половины XX в.¹, на рубеже веков затронула и Старый Свет. Так, в 2004 г. бельгийские политики турецкого происхождения приняли активное участие в маршах против обвинений Турции в геноциде армян, нарушая тем самым сложившийся в Бельгии консенсус, признающий факт геноцида.

После террористических актов 2005 г. в Лондоне 24% британских мусульман заявили, что испытывают разную степень симпатии к организаторам терактов².

Широкую известность получил инцидент весны 2009 г. в Великобритании, где командир британской авиабазы был вынужден приказать своим подчиненным выходить за пределы части только в гражданской одежде; в противном случае летчики подвергались опасности

¹ Хантингтон С. Указ. соч. С. 394, 442; Лозанский Э.Д. Этносы и лоббизм в США. М.: Международные отношения. 2004. С. 90.

² Daily Telegraph YouGov poll carried out between 15 and 22 July 2005 (http://iis.yougov.co.uk/extranets/ygarchives/content/pdf/TEL050101030_1.pdf).

нападения со стороны проживающих в данном районе иммигрантов-мусульман. Последние мстили за участие Великобритании в афганской кампании НАТО.

Феноменом этого же ряда можно считать ситуацию, когда политик-иммигрант строит свою политическую деятельность в значительной мере на отрицании большей или меньшей части социокультурного опыта общины, из которой он вышел: лояльность европейской политике вытесняет старую общинную лояльность. Таков случай сомалийки Айян Хирси Али, депутата парламента Нидерландов и острого критика исламских традиций обращения с женщиной. Так или иначе можно констатировать, что в контексте вовлечения иммигрантов в политические процессы страны проживания конфликт лояльностей, как правило, актуализируется.

Расщепление социокультурной лояльности

Проведенное немецким этносоциологом Б. Бекер исследование показало, что 82,5% турецких иммигрантов в ФРГ дают своим рожденным в Германии детям турецкие имена¹. Аналогичная практика характерна для 46% проживающих в ФРГ выходцев из бывшей Югославии и 37% иммигрантов из стран Юго-Западной Европы (Италии, Испании и Португалии)². Социокультурная составляющая выбора имени проявляется в данном случае достаточно четко. Согласно данным опроса, проведенного по заказу газеты «Ди Вельт» в 2010 г., почти 23% живущих в Германии турок либо не говорят по-немецки, либо крайне плохо знают немецкий язык. А каждый второй практически не общается с немцами.

При этом другие группы иммигрантов — поляки, греки, итальянцы, русские немцы, евреи — ассимилируются в Германии гораздо успешнее. Только 17% итальянцев и 10% поляков не общаются с немцами. Исключение тут составляют иммигранты из Боснии и Албании — у них степень интеграции близка к турецкому уровню³.

Показателен тот факт, что государства происхождения иммигрантов отнюдь не заинтересованы в интеграции своих бывших или ны-

¹ *Becker B.* Immigrants' emotional identification with the host society // *Ethnicities*. June 2009. Vol. 9. Issue 2. P. 213.

² *Ibid.* P. 210.

³ Турки плохо интегрируются в Германии. 17.04.2010 (http://www.inright.ru/news/id_984/).

нешних граждан в социум принимающей стороны. Сложные чувства вызвал в ФРГ демарш премьер-министра Турции Р. Эрдогана 28 февраля 2011 г. Выступая в Дюссельдорфе перед представителями турецкой диаспоры, он обратился к проживающим в ФРГ туркам с призывом учить в первую очередь турецкий язык — а уж потом в целях интеграции немецкий. Немецкое общество восприняло этот эпизод как еще одно подтверждение своему беспокойству относительно истинной лояльности новых бундесбюргеров.

Аналогичный подход характерен и для других стран. Так, в Мадзара дель Валло (Сицилия) функционирует начальная школа, все ученики которой — тунисцы. Зарплату учителям оплачивает Министерство образования Туниса, остальные расходы несет местная коммуна. Обучение в школе осуществляется на арабском языке по программе тунисского Министерства образования, единственный иностранный язык в школе — французский, что для тунисцев естественно. Интеграция их в итальянский социум, включая успешную конкуренцию на рынке труда, существенно затруднена; местные власти организуют для выпускников этой школы языковые курсы, принимая таким образом на себя расходы по адаптации иммигрантов.

В поисках общей мультикультурной идентичности: политическая интеграция иммигрантов

Выше уже говорилось, что логика мультикультурного проекта, призванного в идеале стимулировать интеграцию вновь прибывших в европейский социум, на практике ей не слишком способствует, поскольку консервирует социокультурные различия. Существенно более эффективным инструментом формирования новой лояльности является политическая интеграция выходцев из новых диаспор в европейский социум.

В контексте политической интеграции новый обитатель Старого Света получает со временем легитимный доступ к процессу принятия политических решений и наделяется в связи с этим определенным комплексом прав.

Оптимальным итогом этого процесса должно быть не только усвоение вновь прибывшими определенных элементов политической культуры своей новой родины, но и качественное изменение его лояльности. Отныне она должна быть обращена на государство проживания в не меньшей мере, чем на государство происхождения.

Ключевой категорией в данном контексте является понятие политического/гражданского¹ участия.

Политическое участие предполагает возможность реализации в первую очередь известных политических прав. Международное право трактует понятие политических прав достаточно четко, относя к таковым избирательное право, а также основные свободы — собраний, голоса, на информацию и др.

Базовым условием для обладания указанными правами является наличие гражданства соответствующей страны. Впрочем, применительно к пространству Европейского Союза это требование видоизменяется: Договор 1992 г. о Европейском Союзе учредил категорию ЕС гражданства. Любой гражданин государства — члена ЕС по умолчанию наделяется статусом гражданина ЕС, позволяющим ему голосовать на муниципальных выборах и выборах в Европейский парламент в любой стране ЕС при наличии небольшого периода оседлости в данной стране.

Один из ведущих ныне экспертов по проблематике политического участия М. Мартиньелло предлагает иное, расширительное, толкование данного понятия, трактуя его как «активное измерение гражданства»². С этого ракурса под категорию политического участия подпадают такие проявления гражданской активности, как демонстрации, митинги, разного рода забастовочные акции. Нельзя не отметить, причем, что возможность проявления подобной гражданской активности гарантируется как раз теми политическими правами, о которых было сказано выше. Следовательно, предлагаемое «расширительное» толкование на самом деле таковым не является.

Схожий вариант интерпретации категории политического участия предлагает В. Ларралде, включающий в нее участие как в политических партиях (что закономерно), так и в профсоюзах, НПО и пр.³

Распространена и противоположная точка зрения, согласно которой политическое участие есть лишь один из видов гражданского уча-

¹ Понятия «политического» и «гражданского» участия в данном случае являются равноправными и конкурирующими. См., например: *Larralde V. Civic Participation and Voting Rights of Immigrants: The Case of Catalonia*. University of Oldenburg. POLITIS-Working paper No 12/2006. P. 6; ENAR Fact sheet No.26 on Political Rights // ENAR. April 2006. P. 2.

² *Martiniello M. Political participation, mobilisation and representation of immigrants and their offspring in Europe*, Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations, School of International Migration and Ethnic Relations. Malmö, 2005. P. 5.

³ *Larralde V. Op. cit.* P. 8.

ствия¹ наряду с активностью в неправительственных гражданских ассоциациях.

Наконец, существует традиция жесткой дифференциации политического и гражданского участия².

Со своей стороны, мы бы считали возможным определить политическое участие через категорию доступа, формального и неформального, к процессу принятия решений. С этой точки зрения, политическое участие проявляется как в контексте избирательного процесса, так и вне его — в виде общественной деятельности политической направленности, а также активности групп влияния (лоббизма).

Таким образом, в категорию политического участия мы включаем:

- 1) доступ к избирательным правам;
- 2) лоббистскую активность;
- 3) доступ к политической деятельности вне избирательного процесса — в партиях и общественных ассоциациях политической направленности.

Уместно оценить, в какой степени представители новых иммиграционных сообществ имеют доступ к указанным возможностям, и проанализировать эффективность этого процесса.

Доступ к избирательным правам

Очевидно, что натурализовавшиеся в конкретной европейской стране иммигранты из стран третьего мира обладают формально всем комплексом политических прав, вытекающих из статуса гражданина.

Достаточно распространенной практикой в ЕС стало предоставление некоторых политических прав и легальным резидентам — гражданам «третьих стран»³. В первую очередь, речь идет о праве участия в выборах на местном уровне.

Некоторые страны ограничиваются предоставлением легальным резидентам только активного избирательного права на местных выбо-

¹ *Vogel D., Leiprecht R. (eds.) Building Europe with New Citizen? An Inquiry into the Civic Participation of Naturalized Citizen and Foreign Residents in 25 Countries/ POLITIS. Oldenburg, 2007. P. 13.*

² *Jacobs D. Political Participation and associational Life of Turkish Residents in the Capital of Europe / Dirk Jacobs, Karen Phalet and Marc Swyngedouw // Turkish Studies. March 2006. Vol. 7. No 1. P. 145–161.*

³ Здесь и далее под легальным резидентом понимается лицо, на законных основаниях проживающее на территории ЕС и не являющееся гражданином какого-либо государства — члена ЕС.

рах (т.е. права голосовать — без права избираться). Это предусмотрено законодательствами Бельгии и Эстонии. Более широкими правами наделены легальные резиденты таких стран, как Великобритания, Дания, Ирландия, Испания, Мальта, Нидерланды, Португалия, Словакия, Словения, Финляндия и Швеция. Им разрешено как избирать, так и избираться при соблюдении определенных условий. Наконец, значительная группа европейских стран не допускает в принципе никакого участия неграждан в избирательном процессе (Австрия, Венгрия, Германия, Греция, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Франция, Чехия).

Часть упомянутых стран гарантируют известный уровень избирательных прав лишь легальным резидентам из определенных стран. Так, в Великобритании к этой категории относятся выходцы из государств Британского содружества; Испания и Португалия допускают предоставление избирательных прав на основе принципа взаимности с рядом третьих стран.

Таким образом, формально доступ иммигранта к избирательным правам детерминируется гражданством индивида (а иногда даже и оно, как мы видим, не требуется).

На практике конкретная интенсивность политического участия иммигранта зависит от совокупности неформальных факторов. Так, существенным препятствием для реализации избирательных прав индивида в ряде случаев является языковой барьер. Формально избирательное законодательство европейских стран не гарантирует предоставление потенциальному избирателю неевропейского происхождения какой-либо информации на его родном языке. В этом смысле опыт США, имеющих практику официального использования языков иммигрантских меньшинств в зоне их компактного расселения, принципиально отличается от европейского опыта. Это, безусловно, ограничивает политические возможности индивида.

Следует, впрочем, иметь в виду, что в последние два десятилетия политические партии европейских государств все чаще используют в рамках предвыборных кампаний практику предвыборной агитации на языке доминирующих в конкретной стране иммигрантских сообществ. Такая традиция уже устойчиво сформировалась в Бельгии, Нидерландах, ФРГ. Уместно заметить, что резоны подобной партийной политики носят не ценностный (права человека и пр.), а прагматический политический характер: агитация на языке меньшинства расширяет электоральную базу партии. То же можно сказать и об использовании лозунгов защиты прав иммигрантов в партийном дискурсе: ценностные мотивы здесь тесно переплетены с прагматическими.

Помимо языкового, неформального, барьера, существует и барьер формальный, обусловленный отсутствием у потенциального избирателя идентификационных документов. С этой проблемой, впрочем, сталкиваются преимущественно кочевые меньшинства (цыгане, синти и др.) — легальные мигранты, по понятным причинам, относятся к своим удостоверениям личности в высшей степени бережно.

В настоящее время наметилась тенденция к появлению еще одного вида ограничения избирательных прав по формальным мотивам. Весной 2010 г. Бельгия ввела запрет на ношение в общественных местах традиционных мусульманских головных уборов и одеяний, полностью закрывающих лицо и тело. Аналогичный закон был принят во Франции в апреле 2011 г.; с инициативой распространить данную правовую норму на ЕС в целом выступила вице-президент Европейского парламента С. Кох-Мерин. Очевидно, что принятие подобных законов делает более проблематичной реализацию женщинами-мусульманками, придерживающимися традиционных взглядов, своих избирательных прав: им придется выбирать между сохранением лояльности к общинной традиции и возможностью проголосовать на выборах. Участие в выборах, таким образом, может стать для них равносильно разрыву с общиной, что ведет ко многим последствиям, вплоть до угрозы личной безопасности¹. Фактически закон о парандже может превратиться еще в одно — хотя и не главное — препятствие на пути интеграции существенной части иммигрантского сообщества в европейский социум. Однако и закон о парандже, и интеграция в целом имеют общую цель — отказ от неевропейских социокультурных стереотипов. С этой точки зрения, принудительная европеизация одежды для мусульманок, желающих проголосовать на выборах, может рассматриваться как радикальное средство социальной интеграции женщин-иммигранток неевропейского происхождения.

Наконец, не следует исключать и открытых актов дискриминации избирателей неевропейского происхождения на избирательных участках. Такие случаи, впрочем, носят единичный характер и укладываются в статистическую погрешность.

Таким образом, можно констатировать, что со стороны принимающих государств созданы достаточно комфортные условия для реализации членами иммигрантских общин (негражданами) их политических, а в некоторых странах — и избирательных прав. При этом с каждым годом становится все очевидней (история с запретом ношения хиджабов, никабов и бурки в общественных местах — тому подтверждение), что

¹ См., например: *Деминцева Е.Б.* Указ. соч. С. 128.

власти ждут ответных шагов со стороны иммигрантских сообществ — шагов, которые свидетельствовали бы о готовности иммигрантов к социокультурной интеграции. Иначе говоря политические права неявно предлагаются в обмен на отказ от социокультурной самобытности. И, поскольку интеграция иммигрантов — приоритетная для европейского социума задача, каких-либо уступок иммигрантам со стороны европейского истеблишмента в этом вопросе ожидать сложно. Напротив, скорее, можно ожидать ее дальнейшего ужесточения.

Участие в общественных ассоциациях политической направленности

Иммигранты, получившие гражданство страны проживания, получают и избирательные права, и полную возможность реализовывать право на создание ассоциаций. Что касается легальных резидентов-неграждан, то ценностный код современного европейского социума допускает предоставление им права участия в общественных организациях.

Активное создание вновь прибывшими неправительственных организаций началось с 1980-х гг. В 1981 г. получили право создавать свои ассоциации легальные резиденты-неграждане во Франции. Аналогичные шаги были позже предприняты и в других европейских странах.

Эксперты отмечают, что данные законодательные меры были вызваны, в первую очередь, активностью самих иммигрантов¹. В то же время достаточно очевидно, что и национальные власти также были заинтересованы в том, чтобы иммигрантское движение находилось в системных рамках; это позволяло надеяться на более быструю в перспективе интеграцию вновь прибывших в новый для них социум².

При реализации данной, «ассоциативной», формы интеграции вновь прибывшие сталкиваются с несколькими основными препятствиями.

Нередко ассоциации легальных резидентов-неграждан подлежат более сложному режиму регистрации, нежели ассоциации граждан. Примером тому является и упоминавшийся французский закон

¹ Деминцева Е.Б. Указ. соч. С. 101; Layton-Henry Z. Immigrant Associations // Layton-Henry Z. (dir.). The Political Right of Migrant Workers in Western Europe. L.: SAGE, 1990. P. 57.

² Freedom of association. Seminar organized by the Secretariat General of the Council of Europe in cooperation with Ministry of Justice of Iceland. Dordrecht, 1994. P. 98.

1981 г., предполагавший разрешительный, а не регистрационный характер создания организаций этого типа. Мотивы подобной дискриминации вполне очевидны.

На сегодняшний день ряд европейских стран продолжают придерживаться ограничительной стратегии в отношении иммигрантских организаций. В Соединенном Королевстве право создавать ассоциации гарантировано лишь легальным резидентам — выходцам из стран Британского содружества. В Бельгии и Люксембурге не менее 75% членов вновь создаваемой ассоциации должны иметь гражданство соответствующей страны. Ограничения существуют также в ФРГ, Италии и ряде других европейских стран.

Участие иммигрантов в процессе принятия решений: основные тенденции

Политическое участие иммигрантов, граждан и неграждан, в жизни стран их проживания реализуется в основном в трех формах: через участие в политических партиях, деятельность в органах исполнительной власти разного уровня, а также в рядах разного рода неправительственных организаций.

Общим для европейских стран явлением можно признать возрастание количества выборных лиц из среды иммигрантов в органах власти разных уровней.

Так, в нижней и верхней палатах бельгийского парламента число сенаторов и депутатов из иммигрантов неевропейского происхождения за последние 20 лет увеличилось с одного-трех до 21 человек (в Брюссельском столичном парламенте они составляют 23% от общего числа депутатов)¹. Число выборных должностных лиц (эшевенгов) иммигрантского происхождения возросло с 24 (легислатура 2000–2006 гг.) до 42 человек (ныне текущая легислатура)².

Во Франции представительство иммигрантов неевропейского происхождения существенно ниже бельгийского уровня, однако для динамики также характерен рост. Если за период 1958–2002 гг. в Национальном собрании заседали всего три депутата-неевропейца, то выборы 2007 г. привели в депутатские и сенаторские кресла уже девять

¹ Parlementaires d'origine non-europeenne en Belgique 01.07.2007 (<http://www.suffrage-universel.be/be/bemiel.htm>).

² Echevins belges d'origine non-europeenne 11.12.2008 (<http://www.suffrage-universel.be/be/bemielec.htm>).

выходцев из иммигрантской среды. В ныне действующем правительстве Ф. Фийона — министров и государственных секретарей из иммигрантов. Кроме того, 30 французов неевропейского происхождения занимают посты региональных советников, мэров и вице-мэров в метрополии¹.

В Испании также натурализовавшиеся иммигранты являются депутатами на региональном и общенациональном уровнях. Среди представителей партии Эскерра Републикана в парламенте Страны Басков есть один выходец из Магриба, и даже консервативная Народная партия имеет среди своих депутатов в Кортесах представителей иммигрантских сообществ².

В Великобритании натурализовавшихся иммигрантов можно обнаружить в рядах парламентских фракций крупнейших партий, а также в палате лордов. Выходцем из Африки является, в частности, теневой министр науки и инноваций от консерваторов А. Африйе. Большинство депутатов-иммигрантов, впрочем, придерживаются лейбористской ориентации, что представляется вполне закономерным.

В ФРГ в Бундестаге созыва 2009 г. лишь 9 из 622 депутатов (1,4%) принадлежат к иммигрантским меньшинствам. Столь низкий показатель обусловлен особенностью германского натурализационного законодательства, до недавнего времени ориентированного на модель гражданства «по праву крови». Впрочем, и в Германии число депутатов — выходцев из стран третьего мира постепенно возрастает. В Бундестаге созыва 1994 г. таковых было двое, в следующих двух созывах (1998 и 2002 гг.) эта цифра удвоилась, а в 2005 г. достигла семи.

Подобная тенденция к росту числа политиков из среды диаспоры характерна не для всех европейских стран. В Норвегии, например, на протяжении трех последних legislatur представительство иммигрантов в Стортинге исчерпывалось одним депутатом.

Общей практикой является отсутствие этнических партий, которые представляли бы интересы нелокализованных этнических групп. В полном соответствии с доминирующей парадигмой интеграции иммигрантов представительство новых меньшинств реализуется через общенациональные либо региональные политические партии. Тем самым не только достигается цель политической интеграции маргинальных этнокультурных групп, но и минимизируется риск чрез-

¹ Elus d'origine non-européenne en France métropolitaine. 06.03.2009 (<http://www.suf-frage-universel.be/fr/firmiel.htm>).

² *Llarralde-Velten B.* Civic participation and voting rights of immigrants: The case of Catalonia // University of Oldenburg POLITIS-Working paper. 2006. No 12. P. 8.

мерной политизации амбиций представителей иммиграционных диаспор.

Нельзя не отметить, что отсутствие оформленных этнических партий «новых европейцев» приводит к «этнизации» структуры и дискурса традиционных политических партий. Местные отделения партий, находящиеся в районах массового присутствия иммигрантов, зачастую трансформируются если не в отдельные этнические партии, то в политические клубы конкретной иммигрантской диаспоры. Так, функционирующий с 2003 г. клуб при Французской социалистической партии «Социалистические и республиканские цели» под руководством секретаря секции ФСП 15-го округа Парижа Г.-Ю.Б. Лонси Коко объединяет главным образом иммигрантов из Африки южнее Сахары и занимается вопросами, интересующими иммигрантов¹.

В поисках выхода: переосмыслить или отвергнуть

Таким образом, усилия европейского социума по построению новой политической идентичности, в рамках которой нашлось бы место как «старым», так и «новым» европейцам, не подлежат сомнению. Однако вопрос об эффективности этих усилий остается открытым.

Выше было показано, что даже в том случае, когда новая, общая для всего населения идентичность более или менее успешно сформирована, это не спасает социум от мощного социокультурного шока. Политическая лояльность формируется существенно быстрее, нежели новая социокультурная идентичность: новые члены социума, даже обретая новую политическую лояльность, остаются в рамках традиционной для себя социокультурной модели, и повседневная манифестация этой модели перманентно провоцирует межгрупповое отчуждение, которое тем самым переносится *внутри* политики. Таким образом, если традиционный модерный проект национального государства предполагал относительную культурную гомогенность политики, а линии межгруппового отчуждения, в идеале, совпадали с межгосударственными границами, то мультикультурализм на практике приводит к возникновению политико-культурных границ внутри страны и, следовательно, к гибели модерного национального государства.

¹ *Dhoquois A.* Le club Enjeux socialistes et républicains: un lobby «noir» au sein du PS. 23.09.2003 (<http://www.place-publique.fr/article206.html>).

Конструируемая взамен прежней общая политическая идентичность пока не обеспечивает устойчивой солидарности.

Таким образом, в первом десятилетии XXI в. несовершенство мультикультурализма как основной стратегии этнополитического менеджмента постмодерного общества стало очевидно не только для его принципиальных противников, но и для его адептов.

Одним из способов вернуть мультикультурализму его первоначальную привлекательность стали попытки переосмыслить данный концепт. Так, Я. Алибхай-Браун склонна интерпретировать мультикультурализм не как политику, а как долгосрочный процесс, формы которого обусловлены конкретными условиями его протекания¹.

Тезис, безусловно, сильный. Однако принятие его на вооружение мультикультуралистами грозит размыванием сути того хронологически и политически очерченного явления, которое принято определять термином «мультикультурализм». Так, Алибхай-Браун склонна возводить генезис мультикультурализма к XVI–XVII вв. — когда колонизируемые европейцами народы начинали свое многовековое сопротивление колониализму². Это выглядит некоторой натяжкой. Кроме того, такое толкование феномена коренным образом противоречит определению мультикультурализма как типа политики, к которому, в частности, склоняется и Кимлика.

Интерпретация мультикультурализма как состояния общества позволяет избежать дискуссии о правильности либо ошибочности этого феномена, но попутно постулирует как неизменяемую данность нынешние его параметры. Это делает данную позицию неприемлемой для большинства теоретиков и практиков этнополитического менеджмента, осознающих нынешнюю стадию развития европейского социума как кризисную. Образно говоря, если сторонники мультикультурализма описывают сегодняшние мультикультурные процессы как нормальный процесс роста, то его противники настаивают на срочном хирургическом вмешательстве.

Переосмысление мультикультуралистского дискурса могло быть, однако, уделом лишь убежденных сторонников мультикультурализма. Для его консолидировавшихся противников главной задачей было вывести критику мультикультурализма из области табуированных дискурсов, куда она была помещена либеральным истеблишментом ввиду своей неполиткорректности, в сферу идейного мейнстрима.

¹ *Alibhai-Brown et al.* Op. cit. P. 92.

² *Ibidem.*

Начало этому процессу положил в августе 2010 г. Тило Саррацин со своей нашумевшей книгой «Германия демонтирует себя». Член правления Бундесбанка в крайней резкой и неполиткорректной форме высказался по поводу влияния мусульманской иммигрантской диаспоры на динамику и перспективы развития немецкого социума. Публикация книги вызвала скандал; автор лишился своего поста и стал изгоем в своей Социал-демократической партии Германии (СДПГ). Однако реакция общества в целом на демарш Саррацина была, скорее, положительна: проведенный институтом общественного мнения Emnid для издания «Бильд» опрос показал, что за партию Тило Саррацина в случае ее появления готовы голосовать 18,7% немцев — а среди сторонников СДПГ согласны с Саррацином 29% опрошенных¹. К концу осени 2010 г. книга Т. Саррацина выдержала 14 переизданий — при том, что первый тираж составил 650 тыс. экземпляров.

16 октября 2010 г. Саррацин поддержала канцлер А. Меркель. Выступая перед молодежной организацией Христианско-демократического союза (ХДС) в Потсдаме, она заявила, что иммигранты должны интегрироваться и принять немецкую культуру и немецкие ценности. «Мы исходили из идеи мультикультурализма и думали, что будем жить рядом и ценить друг друга, но такой подход провалился, совершенно провалился», — сказала Меркель далее. Эту мысль довел до предельной ясности лидер Христианского социалистического союза (ХСС) Хорст Зеэхофер, заявивший: «Теперь мы выступаем за возврат к немецкой культуре и против мультикультуры. Мультикультурализм умер»².

Тогда же — в июле-августе 2010 г. — внимание европейской общественности привлекло дело о высылке из Франции румынских цыган. Выше уже отмечалось, что в социокультурном плане цыгане зачастую воспринимаются западными европейцами так же, как и выходцы из развивающихся стран — и было бы вполне корректно, с нашей точки зрения, интерпретировать антицыганские действия французских властей как дополнительный симптом дезавуирования Парижем своей лояльности доктрине мультикультурализма.

Этот тезис мог бы показаться слишком натянутым, если бы вслед за высылкой румынских цыган не последовало бы формальное признание властями Франции провала политики мультикультурализма. «Мы слишком беспокоились об идентичности приезжих и слишком

¹ 20% немцев готовы голосовать за борца с мигрантами Тило Саррацин. 05.09.2010 (http://www.inright.ru/news/id_3798/).

² Майоров Е. Мультикультурализм в Германии умер. 18.10.2010 (http://www.inright.ru/articles/nation/20101121/id_445/).

мало об идентичности коренных жителей», — заявил Президент Н. Саркози в интервью телеканалу TF1 10 февраля 2011 г.¹

Аналогичные признания можно было услышать в течение последнего года и из уст лидеров других европейских, и не только, стран, считавшихся образцами мультикультурализма и толерантности.

5 февраля 2011 г. о крахе мультикультурализма в его нынешней форме заявил премьер-министр Великобритании Д. Кэмерон. Выступая на Мюнхенской конференции по вопросам безопасности, он прямо указал на невозможность далее мириться с наличием внутри европейского социума «сегрегированного общества, не признающего наших (т.е. европейских. — А.Т.-Б.) ценностей»².

Мультикультурализм в завтрашней Европе: возможные варианты динамики

Анализируя вероятные перспективы мультикультурализма, следует прежде всего определить базовые параметры нынешнего кризисного состояния этого проекта.

Таких параметров можно выделить по меньшей мере три:

1. Срыв процесса интеграции инокультурных иммигрантов в принимающие их социумы. Следует различать в данном случае политический и социокультурный контуры интеграции. И если параметры политической интеграции — в первую очередь, политическое и социальное участие — могут рассматриваться как вполне благополучные, то ход социокультурной интеграции внушает серьезные опасения.

2. Ограниченность имеющихся у государств-реципиентов институционально-правовых, политических и экономических ресурсов для решения указанной выше проблемы.

3. Скомпрометированность мультикультуралистского проекта в европейском истеблишменте.

Последний фактор сразу же накладывает существенные ограничения на возможность реализации мультикультуралистского проекта (даже в сильно модернизированном виде) при сохранении его отличительных особенностей (гарантия социокультурных прав меньшинств и т.д.) и самого бренда «мультикультурализм». Сегодня он

¹ Multiculturalism 'clearly' a failure: Sarkozy // National Post. 10.02.2011. (<http://www.nationalpost.com/Multiculturalism+clearly+failure+Sarkozy/4261825/story.html>).

² Великобритания: Дэвид Кэмерон: мультикультурализм провалился. 07.02.2011 (<http://www.newca.com/doc/n.aspx?242147&2&5>).

может скорее отпугнуть, нежели привлечь истеблишмент; поэтому в обозримой перспективе мультикультурализм, если он хочет выжить как дискурс и политическая практика, будет обречен на мимикрию.

Сохранение мультикультурализма в замаскированном обличье — таков один из экстремумов коридора, по которому должно будет идти государство в поисках выхода из сложившейся в результате иммиграционного бума ситуации. Данный выбор предполагает фактическое сохранение практики предоставления институционально-правовых гарантий прав социокультурных групп. Насколько этот подход реализуем в условиях доминирующего ныне алармизма в отношении мультикультурной практики, пока сказать сложно.

Как может выглядеть противоположный экстремум?

Очевидно, что за пределами возможного находятся решения, предполагающие тот или иной вариант быстрой гомогенизации европейского социокультурного пространства на базе титульных этнических групп. Отпадает массивный разворот иммиграционных потоков — как в силу экономической заинтересованности ЕС в постоянном притоке трудовых мигрантов, так и в силу политической невозможности реализации подобного сценария. Опыт высылки румынских цыган из Франции летом 2010 г. выявил лишь малую долю тех рисков, с которыми могут столкнуться европейские правительства при попытке решить проблему подобным образом.

Радикальному отказу от мультикультурализма мешает и остающийся в числе доминант евро-атлантического ценностного кода либерализм. Принципиальное изменение отношения европейцев к иммигрантским диаспорам будет означать конец европейского проекта в том виде, как он формировался на протяжении последних двух столетий.

Между двумя упомянутыми экстремальными альтернативами простирается широкое, на первый взгляд, поле более или менее реализуемых сценариев. Эксперты говорят о возможности реализации так называемого «интеркультурализма»¹. На практике, судя по всему, это означало бы фиксацию ныне реализующегося отхода либерального европейского истеблишмента от мультикультуралистских штудий при сохранении всех «классических» антидискриминационных практик на базе европейского права. В понятийной сетке мультикультурализма это соответствовало бы доктрине «мягкого» мультикультурализма Кукатаса. Некоторые культурные групповые права в этом случае могут имплицитно и не гарантироваться. Заслуживает внимания опыт Австрии, где с середины 2000 г. вновь прибывающие иммигранты,

¹ См., например: *Emerson M.* Op. cit.

за исключением менеджеров-экспатов, обязываются под угрозой высылки в трехлетний срок овладеть немецким языком.

С нового ракурса можно теперь взглянуть и на дискриминационную практику в отношении так называемых «русскоязычных», с начала 1990-х гг. реализуемую в Латвии и Эстонии. Формальное соответствие этой практики нормам ЕС и Рамочной конвенции Совета Европы о правах национальных меньшинств показало европейскому истеблишменту пределы возможного ужесточения режима соблюдения культурных прав меньшинств. Возврат к идее национального государства ценностно вполне укладывается в современную европейскую парадигму. Под знаменами политико-культурной идентичности, противопоставляемой архаичной племенной этнокультурной идентичности, вполне может сплотиться значительная часть современного европейского общества.

Возникает, впрочем, вопрос: при каких условиях возможен некатастрофичный (с учетом интеграции новых социокультурных групп) возврат к модерному национальному государству? Иначе говоря — когда проект конкретной политической нации делается проектом конкретного турка или алжирца либо сомалийца, проживающего в Европе?

Как показывает исторический опыт, фактором появления новой, общей для большинства образующих социум групп, политической лояльности может стать мощный сплачивающий вызов. Природа этого вызова может быть различна: от внешней угрозы (война, мощный природный либо техногенный катаклизм) до императива внутринациональной социальной либо технологической модернизации. Индикатором, а равно и одним из факторов успеха, формирования «нового» национального государства станет кристаллизация конкурентоспособной национальной идеи (возможно, с претензией на известный универсализм по образцу американской либо советской национальных идей), обладающей достаточным интегративным потенциалом для сплочения общества. Очевидно при этом, что в данном случае не может идти речь об идее конкретного национального государства в ее ранее бытовавшей форме (французской, немецкой, итальянской), поскольку она уже скомпрометирована в глазах тех «новых европейцев», которые должны ей присягнуть.

В каких формах, следовательно, может мыслиться новая национальная идея, способная обратить вспять ныне идущий процесс гетерогенизации европейского политического пространства по культурному принципу? Этот вопрос пока остается открытым. С формальной точки зрения, усиление наднациональной идентичности в рамках ЕС позволяет предположить возможность постепенного формирования

новой интегративной национальной идеи на общеевропейском уровне. Однако нынешний кризис ЕС, сопряженный с очевидным кризисом европейской идеи как таковой, делает подобный вариант маловероятным на достаточно длительную перспективу.

При всей туманности дальнейших перспектив существования мультикультурализма на европейском континенте значение самого нынешнего кризиса этого концепта и связанной с ним практики достаточно очевидно. Каким бы ни был итог нынешних споров о мультикультурализме, он выйдет из этого кризиса, сильно видоизменившись. Модальность его трансформации будет важным симптомом того, куда движется европейское общество в целом.

Глава 25. Гибкость в структуре Европейского Союза: возможность продвижения вперед или путь к коллапсу?

Европейский Союз представляет собой объединение двадцати семи¹ стран с различной историей, культурой, структурой экономики и внешнеполитическими интересами. Может ли такое объединение иметь единые цели в развитии и работать в рамках общих правил? Каким образом возможно учесть интересы всех участников Евросоюза, не останавливая при этом сам процесс интеграции? В кризисных условиях разногласия, имеющиеся у государств-членов, часто обостряются и выходят на первый план, заслоняя поступательный процесс интеграции.

Финансово-экономический кризис, начавшийся в 2008 г., резкое ухудшение экономической ситуации в странах ЕС, прежде все периферийных, и последовавший за этим долговой кризис в еврозоне спровоцировали жаркую дискуссию о том, может ли Европейский Союз продвигаться и дальше единым составом и по единым планам. Очевидно, что степень влияния кризиса на финансовые и экономические показатели государств — членов ЕС различна. Поэтому вновь актуальным стало предложение создать «ядро» из наиболее продвинутых стран, имеющих достаточно близкие макроэкономические показатели, входящих в зону евро и Шенгенскую зону и готовых продвигаться быстрее по пути экономической и политической интеграции.

Парадокс ситуации, однако, заключается в значительной асимметрии «спроса и предложения» на участие в такой группе. Все необходимые параметры, с небольшими оговорками, совпадают у шести-семи стран (Германии, Франции, Австрии, Финляндии, Бельгии, Люксембурга и, возможно, Нидерландов). При этом государства южной периферии ЕС, имеющие серьезные проблемы в экономике, в целом, настроены на продвижение политической интеграции, а скандинавские страны и Великобритания, которые могли бы упрочить экономическую мощь «ядра», не слишком заинтересованы в углублении политической интеграции и уже сейчас имеют ряд исключений из общих правил Сою-

¹ С 1 января 2013г. к ЕС присоединяется Хорватия, и стран станет 28.

за. Недавно вступившие страны ЦВЕ до сих пор в большей или меньшей степени находятся в процессе адаптации к нормам и правилам ЕС и не всегда хотят и могут соответствовать требованиям «ядра».

Яркой иллюстрацией существующей дихотомии в интересах государств-членов стало подписание Договора о стабильности, координации и управлении в ЭВС (Договора о бюджете) в начале 2012 г. Попытки Европейского Союза найти выход из острого долгового кризиса в зоне евро привели к тому, что под нажимом Германии и Франции в ЕС решили ужесточить параметры госдолга и дефицита госбюджета государств-членов, а также ввести автоматические санкции при несоблюдении новых правил. Внесение изменений в с таким трудом согласованный и ратифицированный Лиссабонский договор, очевидно, было сопряжено с множеством сложностей, среди которых не последней стало вето британского премьер-министра Дэвида Кэмерона на пересмотр Договора. Поэтому было решено пойти по пути подписания межправительственного соглашения. Договор о бюджете подписали 25 государств — все 17 государств, входящих в зону евро, и восемь государств, сохраняющих национальные валюты. К соглашению не присоединились Великобритания и Чехия, последняя во многом из-за невозможности ратифицировать соглашение, пока на посту президента страны находится яростный евроскептик Вацлав Клаус. Д. Кэмерон же аргументировал свою позицию тем, что новый договор нарушает национальный суверенитет государства, не входящего к тому же в зону евро, затрагивает интересы Сити и не решает проблемы текущего кризиса, поскольку никак не повышает конкурентоспособность стран Евросоюза¹.

По мнению германского канцлера А. Меркель, Договор о бюджете можно рассматривать как первый шаг к углублению экономической интеграции и политическому союзу². Неудивительно, что Великобритания, как обычно, осталась на страже своих национальных интересов и высказалась против передачи очередной части национального суверенитета на наднациональный уровень. Реакция лидеров Франции и Германии на позицию Соединенного Королевства была весьма жесткой. Французский президент Н. Саркози заявил, что теперь в ЕС существуют «две Европы; одна хочет большей солидарности между своими членами и регулирования, другая привязана только к логике единого рынка»³. Таким образом, решение Великобритании ведет к созданию «Европы двух скоростей».

¹ EUobserver. 31.01.2012.

² Guardian. 25 January 2012.

³ Le Mond. 12 Decembre 2011.

Оценивая дебаты вокруг неучастия Великобритании (и Чехии!) в будущем бюджетном пакте, можно сделать два закономерных вывода. Во-первых, в позиции Соединенного Королевства и реакции на нее нет ничего нового. Великобритания всегда неохотно расстается с суверенными полномочиями государства¹. Однако, опыт показывает, что в зависимости от эффективности работы конкретного проекта, соответствия его текущим британским интересам и внутривнутриполитической ситуации в стране Соединенное Королевство может впоследствии присоединиться к подписанным без него законам. Негативной реакции части лидеров ЕС также не следует удивляться. Кроме того, стоит также заметить, что «несговорчивой» бывает не только Великобритания. Ирландия, Дания, Польша, Чехия также имеют ряд исключений, полученных в ходе осложненного процесса ратификации различных договоров.

Во-вторых, очевидно, что страны Европейского Союза неодинаково понимают цели и задачи интеграции и по-разному оценивают то, что можно считать положительным эффектом от участия в интеграционном процессе. Продвижение к общим целям интеграции и само формулирование общих для всех участников целей оказались трудно достижимым делом. В самом общем виде разница интересов, обусловленная целым рядом объективных страновых различий, выливается в спор между приверженцами усиления наднационального компонента в управлении ЕС и сторонниками ограничения наднационального регулирования, в основном рамками Единого внутреннего рынка, без нанесения видимого ущерба национальному суверенитету государств-членов.

Попытки совместить столь различные позиции в процессе интеграции вылились в применение гибкого подхода, когда государства-члены не все и/или не одновременно достигают поставленных целей, но при этом имеют узаконенное различие в своих правах и обязанностях.

Таким образом, гибкую интеграцию² (или гибкость) можно определить двояко. С одной стороны, это составная часть интеграционного

¹ Великобритания не подписала Социальную хартию в 1989 г. и была против ее инкорпорирования в Маастрихтский договор, последней присоединилась к МОК-1 в рамках Европейской валютной системы, отказалась вводить единую валюту, участвовать в Шенгенской зоне и частично в сотрудничестве в сфере юстиции внутренних дел и т.д.

² Различные определения гибкой интеграции см.: *Freiburghaus D.* Subsidiarität — ein Nachruf. Überlegung zur Bedeutung von Zauberworten im europäischen politischen Diskurs // *Swiss Political Science Review*. Zurich. Autumn 1997. Vol. 3. P. 197–227; *Metcalf L.* Flexible Integration in and after the Amsterdam Treaty // *Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam* / Ed. by M. den Boer, A. Guggenbuhl, S. Vanhoonacker. Maastricht, 1998. P.18; *Missiroli A.* CFSP, Defense and Flexibility // *Chaillot Papers*. P., 2000. No 38. P. 3.

процесса, которая характеризуется неодинаковым участием государств-членов в интеграционных проектах и обусловлена неоднородностью состава стран, преследующих разные интересы. Результатом такого специфического участия становится создание различных конфигураций внутри ЕС (с возможным участием третьих стран) с неодинаковыми правами и обязанностями их участников. С другой стороны, гибкая интеграция может рассматриваться как инструмент управления интеграционным процессом, позволяющий регулировать его ход и направление.

Использование гибкой интеграции в ЕС

Впервые идеи о возможном неравномерном движении были высказаны после разногласий, возникших у государств-членов в середине 1960-х гг. XX в.¹ С увеличением числа участников интеграционного процесса и расширением сфер его применения количество проблемных вопросов, не отвечающих в полной мере интересам всех государств-членов, только возрастало. Ответом на проблемы стала система исключений, предоставленных наиболее «строптивым» государствам-членам в различных областях сотрудничества во избежание торможения интеграционного процесса. Появились группы стран, создающие проекты вне институциональных рамок ЕС (Шенгенское соглашение). Логика интеграционного процесса привела к институализации разноскоростной интеграции, когда государства-члены двигались к единой цели с различной скоростью² (введение единой европейской валюты). Позже появился механизм продвинутого сотрудничества, позволяющий группе стран при соблюдении определенных условий продвигать интеграцию в конкретных областях внутри институциональных рамок Союза.

В Амстердамском договоре использование гибкой интеграции было кардинально расширено. Инкорпорирование шенгенских правил в основополагающий договор повлекло за собой исключения для Великобритании, Ирландии и Дании в той части законодательства, которое было перенесено в первую опору (иммиграционная и визовая политики, охрана границ и предоставление убежища)³. Дания вошла в Шенгенскую зону, Британия и Ирландия сохранили паспортный контроль на своих границах, но получили возможность по желанию участвовать в отдельных проектах в рамках шенгенского сотрудниче-

¹ *Armand L., Drancourt M. Le pari europeen. — Paris, 1968. — P.195.*

² Ранее, еще в Римском договоре, было предусмотрено существование переходных периодов.

³ Подробнее о реформе третьей опоры в Амстердамском договоре см.: *Потемкина О.Ю. Пространство свободы, безопасности и правосудия. М., 2011. С. 10–12.*

ства. На особых условиях в Шенгенское пространство были допущены не входящие в ЕС Норвегия и Исландия. В области ОВПБ странам, не желающим участвовать в отдельных проектах, была предоставлена возможность использовать конструктивное воздержание. Однако главным концептуальным нововведением Амстердамского договора стал уже упомянутый механизм продвинутого сотрудничества, позиционируемый как один из базисных принципов функционирования ЕС. Ниццкий договор не расширил уже существовавшую систему исключений, но облегчил правила запуска продвинутого сотрудничества.

Положения Лиссабонского договора серьезно расширили пределы использования гибкой интеграции во всех сферах сотрудничества. Во-первых, была оптимизирована процедура запуска продвинутого сотрудничества. Во-вторых, в договоре были подтверждены все уже имевшиеся исключения. В-третьих, их число было существенно увеличено. Ликвидация третьей опоры в Лиссабонском договоре повлекла за собой создание новых исключений в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия для Великобритании, Ирландии и Дании¹, они были распространены на области полицейского и уголовно-правового сотрудничества. Более того, в протоколах содержатся также поправки, позволяющие этим странам не участвовать в тех сферах внутренних дел и юстиции, которые составляли бывшую третью опору, даже в том случае, если они уже были связаны определенными обязательствами.

Великобритания и Польша добились для себя исключений из правил применения Хартии фундаментальных прав человека. На эти страны не будет распространяться юрисдикция Суда ЕС, а применение самой Хартии будет соотноситься с национальным законодательством и практикой². Причины для получения исключений у государств были разные. Польшу не устроило, что Хартия ущемляет право государств-членов вводить законодательство в области общественной морали, семейного права, защиты человеческого достоинства и уважения моральной чистоты³. По сути дела Польша возражала, в первую очередь, про-

¹ Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Protocol (No 21) on the Position of the United Kingdom and Ireland in respect of the area of freedom, security and justice, Protocol (No 22) on the Position of Denmark // Official Journal of the European Union. С 83. 30.03.2010.

² Ibid. Protocol (No 30) on the application of the Chapter of Fundamental Rights of the European Union to Poland and to the United Kingdom.

³ Carrera S., Geyer F. The Reform Treaty and Justice and Home Affairs. Implications for the common Area of Freedom, Security and Justice // CEPS Policy brief. Brussels, 2007. No 141. P. 7.

тив возможности заключения однополых браков. Для Соединенного Королевства было принципиально исключить возможность применения Хартии в области трудового законодательства. Добившись исключений из применения Хартии фундаментальных прав, Великобритания и Польша вновь привнесли фрагментацию в социальную сферу, которая была ликвидирована лейбористами в 1997 г. В ходе ратификации Лиссабонского договора Ирландия оградила себя от действия тех положений Хартии фундаментальных прав и положений самого договора, которые влияют на защиту права на жизнь (Ирландия отстаивает запреты на аборт), защиту семьи и защиту прав в отношении образования, которые гарантирует Конституция Ирландии¹. Используя сложности с ратификацией договора, Чехия также получила исключения из Хартии, аналогичные британским и польским².

В-четвертых, в Лиссабонском договоре было зафиксировано создание новых структур, работающих на принципах неполного и/или неодновременного участия всех государств-членов. Так, была институализирована деятельность Еврогруппы, которая до 1 декабря 2009 г. работала как неформальный орган, хотя и определяла экономическую и финансовую политику стран зоны евро³. В области ОВПБ было сохранено конструктивное воздержание и добавлены положения о постоянном структурированном сотрудничестве⁴. Согласно положениям договора, Европейское оборонное агентство (ЕОА) осуществляет свою деятельность на принципах гибкой интеграции, поскольку оно «открыто для всех государств-членов, которые желают в нем участвовать»⁵, а «внутри Агентства образуются специальные группы, которые объединяют государства-члены, реализующие совместные проекты»⁶.

¹ Council of the European Union. Brussels European Council, 18/19 June 2009. Presidency conclusions. Annex 1. Decision of the Heads of State or Government of the 27 Member States of the EU, meeting within the European Council, on the concerns of the Irish people on the treaty of Lisbon (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/108622.pdf).

² Council of the European Union. Brussels European Council, 29/30 October 2009. Presidency conclusions. Annex 1. Protocol on the application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union to the Czech Republic (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st15/st15265-re01.en09.pdf>).

³ Consolidated Versions of The Treaty on European Union and The Treaty on the Functioning of the European Union. Protocol 14 on Euro Group // Official Journal. C 83. 30.03.2010.

⁴ Ibid. TEU. Art. 42.6; 46.

⁵ Ibid. TEU. Art. 42.3; 45.

⁶ Ibid. TEU. Art. 45.

Таблица 25.1

Гибкая интеграция в основополагающих договорах ЕС

Маастрихтский договор	Амстердамский договор	Нишский договор	Лиссабонский договор
<p>ЭВС:</p> <p>— участие государств — членов ЕС в третьей стадии ЭВС возможно только по мере выполнения ими критериев конвергенции;</p> <p>— возможность неучастия в третьей стадии ЭВС для Великобритании и Дании.</p>	<p>ЭВС:</p> <p>— участие государств — членов ЕС в третьей стадии ЭВС возможно только по мере выполнения ими критериев;</p> <p>— возможность неучастия в третьей стадии ЭВС для Великобритании и Дании.</p>	<p>ЭВС:</p> <p>— участие государств — членов ЕС в третьей стадии ЭВС возможно только по мере выполнения ими критериев конвергенции;</p> <p>— возможность неучастия в третьей стадии ЭВС для Великобритании и Дании.</p>	<p>ЭВС:</p> <p>— участие государств — членов ЕС в третьей стадии ЭВС возможно только по мере выполнения ими критериев конвергенции;</p> <p>— возможность неучастия в третьей стадии ЭВС для Великобритании и Дании;</p> <p>— институционализация работы Совета зоны евро — Еврогруппы.</p>
<p>Социальная политика: Соглашение о социальной политике и Протокол о социальной политике подписали 11 государств, не подписала Великобритания.</p>	<p>Социальная политика: исключения отменены.</p>	<p>Социальная политика: исключения отменены.</p>	<p>Хартия фундаментальных прав: исключения для Польши и Великобритании из правил применения Хартии, а также для Ирландии и Чехии</p>
<p>Охрана окружающей среды: разрешено использовать более высокие национальные стандарты в области охраны окружающей среды и охраны труда вместо общих для ЕС стандартов.</p>	<p>Охрана окружающей среды: разрешено использовать более высокие национальные стандарты в области охраны окружающей среды и охраны труда вместо общих для ЕС стандартов.</p>	<p>Охрана окружающей среды: разрешено использовать более высокие национальные стандарты в области охраны окружающей среды и охраны труда вместо общих для ЕС стандартов.</p>	<p>Охрана окружающей среды: разрешено использовать более высокие национальные стандарты в области охраны окружающей среды и охраны труда вместо общих для ЕС стандартов.</p>
	<p>Продвинутое сотрудничество: разрешено применять в рамках I опоры (кроме областей, относящихся к исключенной компетенции Союза) и в III опоры.</p>	<p>Продвинутое сотрудничество: разрешено применять в I, II и III опорах, кроме областей, относящихся к исключенной компетенции Союза, военной и оборонной сфер.</p>	<p>Продвинутое сотрудничество: разрешено применять во всех областях сотрудничества, кроме составляющих исключенную компетенцию Союза.</p>

Маастрихтский договор	Амстердамский договор	Нишский договор	Лиссабонский договор
	<p>ОВПБ:</p> <ul style="list-style-type: none"> — конструктивное воздержание; — неучастие Дании в проектах в сфере обороны. 	<p>ОВПБ:</p> <ul style="list-style-type: none"> — конструктивное воздержание; — неучастие Дании в проектах в сфере обороны. 	<p>ОВПБО:</p> <ul style="list-style-type: none"> — конструктивное воздержание; — постоянное структурированное сотрудничество; — Европейское оборонное агентство; — неучастие Дании в проектах в сфере обороны
	<p>Пространства свободы, безопасности и правосудия:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Великобритания и Ирландия сохранили паспортный контроль на своих границах; — неучастие Великобритании и Ирландии в проектах, относящихся к визовой и иммиграционной политикам и предоставлению убежища (участие в отдельных проектах по собственному желанию); — неучастие Дании в проектах, относящихся к визовой и иммиграционной политикам и предоставлению убежища (участие в данной сфере возможно через подписание международного соглашения), при отмене паспортного контроля на границах и введении шенгенской визы; — участие на особых условиях Норвегии и Исландии в Шенгенской зоне. 	<p>Пространства свободы, безопасности и правосудия:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Великобритания и Ирландия сохранили паспортный контроль на своих границах; — неучастие Великобритании и Ирландии в проектах, относящихся к визовой и иммиграционной политикам и предоставлению убежища (участие в отдельных проектах по собственному желанию); — неучастие Дании в проектах, относящихся к визовой и иммиграционной политикам и предоставлению убежища (участие в данной сфере возможно через подписание международного соглашения), при отмене паспортного контроля на границах и введении шенгенской визы; — участие на особых условиях Норвегии и Исландии в Шенгенской зоне. 	<p>Пространства свободы, безопасности и правосудия:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Великобритания и Ирландия сохранили паспортный контроль на своих границах; — исключения для Великобритании и Ирландии из всех направлений сотрудничества ПСБП, где применяется стандартная процедура принятия решений; — иммиграционная и визовая политики, предоставление убежища, гражданского права, полицейское и уголовное сотрудничество с возможностью принимать участие в отдельных проектах по собственному желанию; — возможность для Великобритании и Ирландии не участвовать в дальнейшей реализации тех аспектов шенгенских <i>acquis</i>, в которых они уже участвуют при внесении поправок в уже имеющееся законодательство; — исключения для Дании из всех направлений сотрудничества ПСБП, где применяется стандартная процедура принятия решений (участие в данной сфере возможно через подписание международного соглашения), при сохранении шенгенской визы и отмене паспортного контроля на границах; — участие на особых условиях Норвегии и Исландии в Шенгенской зоне.

В настоящее время в разных областях сотрудничества наблюдается разный уровень неоднородности, а, следовательно, и использования гибкой интеграции. Наименее дифференцированной представляется экономическая сфера, а наибольшее количество примеров использования гибкой интеграции, в том числе и единственный реализованный проект продвинутого сотрудничества, наблюдается в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия. Гибкая интеграция в рамках Европейской политики безопасности и обороны в реальности появилась раньше самой политики, правда, вне институциональных рамок ЕС. В настоящее время, согласно положением Лиссабонского договора, в данной сфере открыты большие возможности для реализации гибких проектов. Однако, как и в случае с вопросами юстиции и внутренних дел, существует насущная необходимость тщательной проверки таких проектов на соответствие общим целям Европейского Союза.

Использование гибкой интеграции имеет как положительные, так и отрицательные последствия. С одной стороны, она носит «разрешающий» характер. Без ее применения было бы невозможно осуществить многие проекты ЕС. С другой стороны, Евросоюз построен на принципах политической и социальной солидарности, общности интересов, равенстве суверенных государств и верховенстве закона. Практическое применение гибкой интеграции ведет к созданию системы неадекватных прав и обязанностей государств-членов и усложнению внутренней структуры ЕС. Государства-члены, обладающие рядом исключений, постоянно вынуждены решать так называемую «интеграционную дилемму», когда необходимо сделать выбор между потерей части национального суверенитета и снижением собственного влияния на развитие интеграционных процессов. Различия, существующие в правах и обязанностях отдельных государств, в свою очередь, противоречат принципу общего поступательного движения интеграции, ведут к нарушению баланса внутри ЕС и снижению внутренней солидарности Союза. Таким образом, применение гибкой интеграции входит в противоречие с фундаментальным принципом права Сообщества — принципом единства внутри интегрируемой области сотрудничества¹.

Следует отметить однако, что до настоящего времени нет примеров реализации проектов гибкой интеграции, направляющих вектор интеграционного развития вспять.

¹ Abgestufte Integration: Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept? / Ed. by E. Grabitz. Strasbourg, 1984.

Продвинутое сотрудничество

Продвинутое сотрудничество — это одновременно принцип, разрешающий неравномерное продвижение вперед интеграционного процесса, когда ограниченной группе государств-членов можно развивать какое-либо направление сотрудничества без участия остальных стран ЕС, и механизм, позволяющий реализовывать данный принцип в институциональных рамках ЕС, прописанный в основополагающих договорах. Положения о продвинутом сотрудничестве появились в Амстердамском договоре¹ как реакция на предстоящее расширение Европейского Союза за счет стран ЦВЕ² и потенциальные сложности в одновременном достижении поставленных целей всеми государствами-членами. В Ниццком договоре статьи, посвященные продвинутому сотрудничеству, были реформированы с целью облегчения процедуры запуска, его применение было распространено на область ОВПБ, за исключением военной и оборонной сфер³.

В Лиссабонском договоре, как и в предыдущих редакциях, положения о продвинутом сотрудничестве разнесены по двум договорам. В Договоре о Европейском Союзе (ДЕС) положения о продвинутом сотрудничестве вынесены в отдельный раздел IV, где сформулирована главная задача данного типа взаимодействия — «служить продвижению целей Союза и усиливать процесс интеграции»⁴, а также заданы основные рамки его применения. Продвинутое сотрудничество может использоваться только в качестве последнего средства, когда цели Союза не могут быть достигнуты всеми государствами ЕС. Оно не применяется в областях исключительной компетенции Союза, открыто для всех государств-членов, минимальное число участников данных проектов

¹ Consolidated Versions of The Treaty on European Union and The Treaty Establishing the European Community. TEU. Art. 40; 43–45; TEC. Art. 11 // Official Journal. C 340. 10 November 1997.

² *Weatherill S.* If I'd Wanted You to Understand I Would have Explained it Better: What is the Purpose of the Provisions on Closer Co-operation Introduced by the Treaty of Amsterdam? // *Legal Issues of the Amsterdam Treaty* / Ed. by D. O'Keefe, P. Twomey. Oxford-Portland, 1999. P. 21.

³ Consolidated Versions of The Treaty on European Union and The Treaty Establishing the European Community. TEU. Art. 27; 40; 43–45; TEC. Art. 11 // Official Journal. C 325. 24 December 2002.

⁴ Consolidated Versions of The Treaty on European Union and The Treaty on the Functioning of the European Union. TEU. Art. 20 // Official Journal. C 83. 30.03.2010.

определено в девять государств и не зависит от численности Союза в целом. При этом в обсуждении мероприятий в рамках действующего продвинутого сотрудничества могут принимать участие все государства — члены ЕС, но принимать решения могут только его участники. Решения, принимаемые в рамках продвинутого сотрудничества, не являются частью *acquis communautaire*, поэтому не обязательны для выполнения странами-кандидатами на вступление в ЕС¹.

В Договоре о функционировании ЕС (ДФЕС) прописаны дополнительные условия применения продвинутого сотрудничества и две процедуры его запуска — для ОВПБ и для всех остальных областей, за исключением тех, которые относятся к исключительной компетенции Союза². Разделение положений на две части отражает обозначенное выше двуединство самого понятия продвинутого сотрудничества как принципа функционирования Европейского Союза и механизма реализации конкретных проектов.

Отдельное внимание следует уделить возможности использования продвинутого сотрудничества в рамках Общей внешней политики и политики безопасности, где оно было введено позже, чем в других областях. По Лиссабонскому договору сфера ОВПБ/ЕПБО имеет наименьшие ограничения для создания таких продвинутых проектов. При запуске продвинутого сотрудничества в данной сфере применяется особая процедура, в которой главная роль отводится Совету, а участие Комиссии и Парламента минимально³. В области безопасности и обороны появился аналог продвинутого сотрудничества — постоянное структурированное сотрудничество⁴, учредить которое значительно проще.

Очень важным остается вопрос о возможных областях использования продвинутого сотрудничества⁵. Согласно тексту Договора, оно может применяться во всех сферах взаимодействия, кроме тех, что относятся к исключительной компетенции Союза. Однако условия,

¹ Consolidated Versions of The Treaty on European Union and The Treaty on the Functioning of the European Union. TEU. Art. 20 // Official Journal. C 83. 30.03.2010.

² Consolidated Versions of The Treaty on European Union and The Treaty on the Functioning of the European Union. TFEU. Art. 326–334 // Official Journal. C 83. 30 March 2010.

³ Ibid. TFEU. Art. 329.2.

⁴ Ibid. TEU. Art. 42.6; 46.

⁵ Подробнее по этому вопросу см.: *La Serre F. de, Wallace H.* Flexibility and Enhanced Cooperation in the European Union: Placebo Rather Than Panacea? // *Notre Europe. Research and Policy.* P., 1997. Paper N 2; *Hall B.* How Flexible Should Europe Be? // CER. L., 2000; *Milner F., Kölliker A.* How to make use of closer cooperation // European Commission Forward Studies Unit working paper. Brussels, 2000; *Dehousse F., Coussens W.* Flexible Integration: Potential Applications? // EPC Working Paper. Brussels, 2004. No 9.

прописанные в Договоре, значительно сужают сферу его применения. Учреждаемое продвинутое сотрудничество должно соблюдать основополагающие договоры и законодательство ЕС, не должно подрывать функционирование Единого внутреннего рынка Союза, экономическое, социальное и территориальное сплочение государств-членов, не должно также создавать дискриминацию и ограничения в торговле между ними и не нарушать условий конкуренции¹. Кажется, что перечисленные ограничения делают реализацию продвинутого сотрудничества в экономической сфере затруднительной. На практике это будет зависеть от того, какую степень нарушения правил Единого внутреннего рынка, в первую очередь, в области конкурентной политики, готовы выдержать государства-члены². В условиях текущего финансово-экономического кризиса перспективы использования продвинутого сотрудничества в рамках общей экономической политики возрастают. В частности, его реализация становится актуальной в области занятости, социальной и налоговой политик. Возможно, что данный механизм может применяться для усиления экономической координации между странами зоны евро³.

В рамках пространства свободы, безопасности и правосудия появление продвинутых групп представляется наиболее вероятным, что уже подтверждено на практике. В области взаимодействия полицейских органов государств-членов ЕС применение продвинутого сотрудничества не имеет очевидных противников, как и в судебно-правовой сфере. Перспективы практического применения продвинутого сотрудничества в области внешней политики Европейского Союза в целом, вызывают большие сомнения, а в сфере обеспечения безопасности государств — членов ЕС потенциально содержат угрозу создания разного уровня безопасности в рамках единого Евросоюза. Поэтому при учреждении такого сотрудничества в области ОВПБ особое внимание необходимо уделять соответствию каждого конкретного проекта общим целям Европейского Союза.

Продвинутое сотрудничество долгое время оставалась только на бумаге. Во многом это объясняется обоснованными опасениями негативных последствий от его применения. Действительно, в тео-

¹ Consolidated Versions of The Treaty on European Union and The Treaty on the Functioning of the European Union. TFEU. Art. 326; 327 // Official Journal. C 83. 30 March 2010.

² *Hall B.* How Flexible Should Europe Be? // CER. L., 2000. P.9; *Milner F., Kölliker A.* How to make use of closer cooperation // European Commission Forward Studies Unit working paper. Brussels, 2000. P. 29–30.

³ *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations* // CEPS. Brussels, 2008. P. 111–113.

рии возможные минусы значительно превосходят положительный эффект¹.

Очевидно, что многократная реализация продвинутого сотрудничества добавит сложности и непрозрачности в структуре ЕС, усложнит работу институтов ЕС и может нарушить баланс интересов государств — членов ЕС. Особую важность приобретает положение, согласно которому законы, принятые в рамках созданных проектов продвинутого сотрудничества, не рассматриваются в качестве *acquis*, поэтому Европарламент никак не влияет на их принятие, а Суд ЕС не контролирует их реализацию. Это снижает порог понимания деятельности ЕС со стороны населения и возможности демократического контроля. Кроме того, появляется система параллельного законодательства, и, следовательно, нарушается однородность правовой системы Союза, увеличивается его гетерогенность. Остается также без ответа один из главных вопросов — как будет функционировать Евросоюз, если в одной и той же области сотрудничества будут созданы несколько продвинутых групп с несовпадающими целями?

К положительным возможностям применения продвинутого сотрудничества можно отнести следующие. Оно помогает оформить некоторые объективные интересы групп стран в конкретные проекты и может быть использовано как апробация взаимодействия в новых областях. Если «эксперимент» проходит удачно, это может служить стимулом для присоединения других государств-членов и продвигает интеграцию вглубь. Таким образом, продвинутое сотрудничество может рассматриваться как фактор интеграции. Открытость таких проектов, для присоединения в любое время всех государств-членов, должна служить, с одной стороны, продвижению интеграционного процесса, а с другой стороны, снижать возможность создания эксклюзивного клуба государств-членов в какой-либо области.

С момента вступления в силу Амстердамского договора в 1999 г. прошло более десяти лет, прежде чем был реализован первый проект продвинутого сотрудничества. Первый официальный запрос на создание группы продвинутого сотрудничества был подан в сфере внутренних дел и юстиции. Летом 2008 г. министры внутренних дел государств — членов

¹ Подробнее на эту тему см.: *La Serre F. de, Wallace H.* Flexibility and Enhanced Cooperation in the European Union: Placebo Rather Than Panacea? // *Notre Europe. Research and Policy*. P., 1997. Paper No 2; *Philippart E., Sie Dhian Ho M.* The Pros and Cons of 'Closer Cooperation' within the EU. Argumentation and Recommendations // *WRR Working Documents*. The Hague, 2000. W 104; *Stubb A.* Negotiating Flexibility in the European Union. Amsterdam, Nice and Beyond. Basingstoke, 2002; *Hall B.* How Flexible Should Europe Be? // *CER. L.*, 2000.

ЕС не смогли прийти к согласию в отношении регламента о минимальных стандартах процедуры разводов супругов из разных стран ЕС. Предложения Комиссии были заблокированы Швецией¹. Восемь государств — членов ЕС (Люксембург, Австрия, Испания, Италия, Греция, Словения, Венгрия и Румыния) подали запрос в Комиссию с целью учреждения продвинутого сотрудничества по проекту несостоявшегося регламента². Позже к этим странам присоединились Франция и Болгария, а Греция вышла из проекта. Комиссия однако заняла весьма осторожную позицию и долго не выносила своего решения. Вначале резко против учреждения продвинутого сотрудничества высказалась Германия³. Видимо, и Комиссия, и Германия опасались создать прецедент запуска продвинутого сотрудничества. После вступления в силу Лиссабонского договора в декабре 2009 г. и смены состава Комиссии в начале 2010 г. запрос был, наконец, отправлен на голосование в Совет. К середине 2012 г. к проекту присоединились еще пять государств — Германия, Бельгия, Латвия, Мальта, Португалия и Литва. Летом 2010 г. было учреждено продвинутое сотрудничество, которое разрешает гражданам ЕС, состоящим в межнациональном браке, выбрать, какой из национальных законов применять при разводе⁴. В проекте участвуют 15 государств-членов, при его реализации была полностью соблюдена прописанная в Договоре процедура запуска.

Очевидно, что реализация первого продвинутого проекта, тем более в такой узкой, хотя и крайне актуальной для граждан ЕС сфере, как межнациональные разводы, не приведет к немедленной фрагментации правового пространства ЕС⁵. Однако сам процесс его запуска отразил все перечисленные выше опасения. Кроме того, участие в проекте всего лишь половины государств-членов серьезно ограничивает его применение. С другой стороны, стало очевидно, что прописанный в Договоре механизм запуска продвинутого сотрудничества вполне реализуем при наличии политической воли всех участников процесса. Через некоторое время будет понятно, будет ли проект привлекательным для остальных государств-членов и сможет ли он стать желаемой площад-

¹ В области семейного права решения в ЕС принимаются единогласно.

² Bulletin Quotidien Europe. 2008. No 9709. P. 8.

³ *Потемкина О.Ю.* Пространство свободы, безопасности и правосудия // Европейский Союз: факты и комментарии. 2009. Вып. 55 (http://www.edc-aes.ru/content/user_files/Image/55.doc)

⁴ Council Regulation (EU) № 1259/2010 of 20 December 2010 implementing enhanced cooperation in the area of the law applicable to divorce and legal separation. // Official Journal of the European Union. L343. 10–29.12.2010.

⁵ *Peers S.* Divorce, European Style: The First Authorization of Enhanced Cooperation // European Law Review. Cambridge, 2010. No 6. P. 355.

кой для апробации нового общего законодательства или останется вне рамок *acquis* в пользовании ограниченного числа участников.

Любопытным фактом стало обсуждение возможности создания продвинутого сотрудничества в налоговой сфере. Введение налога на финансовые транзакции в ЕС имеет среди государств-членов как сторонников, так и противников (к последним относятся Великобритания, Швеция и Нидерланды). Согласовать введение данного налога на уровне ЕС в данное время не представляется возможным. В феврале 2012 г. группа из девяти¹ стран ЕС, ведомая Германией и Францией, обратилась к председательствующей Дании с письмом, в котором просила ускорить процесс обсуждения данного предложения. Учитывая непримиримую позицию ряда стран по этому вопросу, создание продвинутой группы может стать решением, устраивающим всех. Напомним, что для учреждения продвинутого сотрудничества необходимо участие именно девяти государств. Однако здесь возникает вопрос, не будет ли такое продвинутое сотрудничество существенно нарушать правила конкуренции в рамках Евросоюза.

Классификация типов и форм гибкой интеграции в ЕС

За время развития ЕЭС/ЕС накопилось множество примеров применения гибкости, которые необходимо классифицировать. Было предпринято несколько попыток классифицировать формы гибкой интеграции, существующие в ЕС². Мы предлагаем использовать в качестве критериев для выделения различных типов и форм гибкой интеграции наличие общих целей у государств-членов и фактор продвижения интеграции вперед. В данной системе координат диаметрально противоположными являются типы разноскоростной интеграции и *à la carte* (см. табл. 25.2).

¹ Франция, Германия, Австрия, Бельгия, Финляндия, Греция, Испания, Италия и Португалия.

² См. например: *Stubb A.* Categorization of Differentiated Integration // *Journal of Common Market Studies*. Oxford, 1996. Vol. 34. No 2. P. 283–295; *La Serre F. de, Wallace H.* Flexibility and Enhanced Cooperation in the European Union: Placebo Rather Than Panacea? // *Notre Europe. Research and Policy*. P., 1997. Paper No 2; *Metcalfe L.* Flexible Integration in and after the Amsterdam Treaty // *Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam* / Ed. by M. den Boer, A. Guggenbuhl, S. Vanhoonacker. Maastricht, 1998. P. 9–22; *Warleigh A.* Enlargement and Normative Reform in the European Union: the Example of Flexibility // *International Journal of Organization Theory and Behavior*. 2005. No 8(1). P. 102–118; Flexibility and the future of the European Union // *Federal Trust report*. (http://mayapur.securesites.net/fedtrust/filepool/FedT_Flexibility_report.pdf).

Таблица 25.2

Типы и формы гибкой интеграции

№ п/п	Типы гибкой интеграции	Критерии выделения	Формы гибкой интеграции	Практическое воплощение	Примеры
1.	Разно-скоростная интеграция	1) наличие общей цели у государств-членов и продвижение к ней по мере исполнения необходимых требований; 2) в итоге продвижение интеграции вперед.		Транзитные и переходные периоды	Подготовка «новых» государств-членов к введению единой валюты и вступлению в Шенгенскую зону.
2.	Изменяемая геометрия	1) наличие общих целей не у всех, но у значительного числа государств-членов; 2) в итоге продвижение интеграции вперед.	Продвинутое сотрудничество Заранее определенная гибкость	Продвинутое сотрудничество Система исключений	Продвинутое сотрудничество в сфере межнациональных разволов (участвуют 14 государств-членов) вступило в силу 21.06.2012. Великобритания и Дания — право не вводить единую валюту. Великобритания и Ирландия — право сохранить паспортный контроль на границах. Великобритания, Ирландия, Чехия и Польша — исключение из Хартии прав трудящихся. Дания — исключение в области обороны и юстиции.
3.	<i>à la carte</i>	1) у государств-членов нет общих интеграционных целей; 2) не подразумевается продвижение интеграции вперед.	<i>Case-by-case</i> Проекты с участием третьих стран Проекты, созданные государствами-членами вне правовых рамок ЕС	Конструктивное воздержание Проекты с участием третьих стран Проекты, созданные государствами-членами вне правовых рамок ЕС	Возможно при голосовании в рамках ОВПБ. Шенгенская зона в настоящее время, Европейское экономическое пространство. Шенгенская зона до 1999 г., Европейская валютная система до 1987 года, Прюмский договор, Бюджетный пакт 2012 г. EADS, отдельные проекты в области разработки и создания вооружений или средств транспорта.

Примечание: Таблица составлена автором.

В первом случае при наличии общих целей страны присоединяются к интеграционным процессам по мере выполнения ими необходимых условий. Разноскоростная интеграция не содержит угроз союзному законодательству и развитию интеграции в целом и в итоге стимулирует развитие наднациональной составляющей интеграции. Концепция *à la carte* в большей степени отвечает межправительственному подходу, когда государство-член ориентируется в первую очередь на собственные интересы, на основании которых выбирает участие или неучастие в конкретных интеграционных проектах. При такой форме отсутствуют общие цели интеграции, что не способствует ее поступательному продвижению вперед.

Третий тип — изменяемая геометрия — лежит между двумя полюсами. Она позволяет формирование различных групп с участием государств — членов ЕС, как внутри, так и вне союзного законодательства, однако оставляет их открытыми для присоединения всех государств-членов, желающих и имеющих возможность принять участие. Таким образом, общие цели присутствуют у значительной части государств-членов, а общее продвижение интеграции продолжается. Изменяемая геометрия представляет собой достаточно широкое понятие и включает различные формы гибкой интеграции, в частности, продвинутое сотрудничество, заранее определенную гибкость, форму *case-by-case*, проекты с участием третьих стран.

Исходя из представленной классификации, идеальным вариантом для поступательного развития интеграции является форма разноскоростного движения, когда все государства имеют общую цель, постепенно выполняют необходимые критерии и присоединяются к уже существующим проектам Союза. Иллюстрацией такого процесса может служить расширение зоны евро и Шенгенской зоны. Вслед за основной группой стран, выполнив необходимые критерии, единую европейскую валюту ввели: в 2007 г. — Словения, в 2008 г. — Мальта и Кипр, в 2009 г. — Словакия и в 2011 г. — Эстония. Постепенно расширялось и Шенгенское пространство, в декабре 2007 г. в него вошли девять государств (все страны, вступившие в ЕС в 2004 г., за исключением Кипра). В декабре 2008 г. Швейцария, население которой ранее одобрило такой шаг на референдуме, отменила паспортный контроль на границах с ЕС и присоединилась к Шенгенской зоне. В 2011 г. за ней последовал Лихтенштейн.

Таким образом, в ЕС представлены практически все типы и формы гибкой интеграции, в том числе и продвинутое сотрудничество. Представляется, что использование различных форм гибкой интеграции в каждой из областей взаимодействия в значительной степени опреде-

ляется спецификой самого сотрудничества. Так, в сфере экономики наибольший масштаб применения имеют разноскоростная интеграция в виде транзитных периодов и изменяемая геометрия в форме заранее оговоренной гибкости. В рамках ОВПБ/ОПБО доминирует применение изменяемой геометрии в виде системы олимпийских кругов и формы *case-by-case*, а транзитные периоды практически отсутствуют. В данной области присутствует редкий для практики ЕС тип гибкой интеграции *à la carte*. В сфере юстиции и внутренних дел наибольшее распространение получила форма заранее оговоренной гибкости. В рамках шенгенского сотрудничества существуют также транзитные периоды. Доминирование тех или иных форм в разных областях во многом обусловлено наличием или отсутствием общих целей у государств-членов. Представляется, что наиболее «общие» цели присутствуют в сфере экономики. В рамках пространства свободы, безопасности и правосудия общие для всех без исключения государств-членов цели сформулировать сложнее, однако их могут разделять значительное число государств. Область ОВПБ/ОПБО представляется наиболее сложной в плане формулирования общих для всех стран ЕС целей. Здесь существует согласие по базовым параметрам, а интересы конкретных государств могут серьезно не совпадать, этим обусловлено использование формы *à la carte*.

Станет ли «разноуровневая Европа» реальностью?

Каждый раз, когда осуществление институциональной реформы испытывает трудности, когда есть сложности с принятием нового основного договора или соглашения, предполагающего передачу очередной части национальных полномочий на наднациональный уровень, возникает всплеск интереса к гибкой интеграции. Подобные идеи высказывались, когда были проблемы с ратификацией Ниццкого договора, с согласованием текста Конституции в 2003–2004 гг., с разработкой и ратификацией Лиссабонского договора. Создание продвинутой группы стран, движущихся вперед без оглядки на несогласных, представляется как один из возможных вариантов решения возникающих проблем. Лидеры государств-членов делают громкие заявления о переходе на «двухскоростную» модель развития ЕС, отстаивают национальные интересы, но в результате, возможно, и не сразу, находят компромиссное решение, устраивающее всех.

Основная причина разногласий состоит в том, что цели участия в интеграционном процессе у государств — членов Европейского Со-

юза часто не совпадают. То, как страны понимают собственные приоритеты в ЕС, насколько они готовы передавать полномочия на наднациональный уровень, оказывает непосредственное влияние на позицию государств в ЕС в целом и на поддержку ими конкретных интеграционных проектов. Урегулировать существующие разногласия, согласовать интересы и привести их к общему знаменателю — насущная задача лидеров и органов ЕС. В таких случаях использование возможностей гибкой интеграции может стать позитивным фактором.

Оценивая позицию государства в ЕС, следует также учитывать уровень поддержки интеграционных проектов среди населения стран Европейского Союза. Лидеры так называемых стран-евроскептиков всегда вынуждены учитывать общественное мнение в собственной стране и соответствовать ему, даже ценой потери части влияния в Евросоюзе. Через использование различных форм гибкой интеграции государства-члены имеют возможность продемонстрировать гражданам соблюдение национальных интересов, не останавливая общий процесс интеграции. Кроме того, использование различных форм гибкой интеграции ведет к повышению эффективности сотрудничества в конкретных областях взаимодействия ЕС, поскольку дает возможность устранить или минимизировать тормозящие факторы развития. Однако общее поступательное движение вперед при этом нарушается, а это дает повод к дискуссии о кризисе в Европейском Союзе, что и наблюдается в настоящее время.

В то же время практическое участие государств-членов в процессе общеевропейского сотрудничества, работа по принятию и имплементации законодательства ЕС в национальное право — все это осуществляется непрерывно. Внедрение в национальное право правил ЕС меняет правовые структуры государств-членов, способствует их гармонизации, а в отдельных случаях и унификации. Таким образом, происходит постепенное «перетекание» правовых полномочий национальных государств ЕС на общесоюзный уровень. Однако данный процесс идет практически незаметно для обывателей и не вызывает острых политических дискуссий и заявлений.

Необходимо также отметить, что, несмотря на резкие заявления лидеров государств — членов ЕС, выгоды от участия в Европейском Союзе все же перевешивают негативные моменты, поскольку до настоящего времени ни одна страна, в том числе и Великобритания, ни разу, даже неофициально, не высказывала желания покинуть Евросоюз. Более того, страны¹, по различным причинам не желающие огра-

¹ В разных проектах участвуют Норвегия, Исландия, Швейцария и Лихтенштейн.

ничивать свой суверенитет, имеют возможность участвовать в интеграционных проектах ЕС, не вступая в него, но принимая часть законодательства и обязательств Европейского Союза. Такого рода сотрудничество существует в рамках Единого внутреннего рынка и Шенгенской зоны. Так называемая «интеграция без членства» не наносит ущерба интеграционному процессу и может стать вариантом участия, например, для Великобритании, в случае возникновения непреодолимых разногласий с остальными государствами-членами.

События последних лет подтверждают сделанный несколько лет назад прогноз¹ о том, что гибкая интеграция будет и в дальнейшем использоваться как «разрешающий» инструмент для ответа на проблемные вопросы. Ее возможности могут быть использованы при осуществлении какого-либо нового крупного проекта, если для его реализации необходимо будет предоставить отдельные исключения одному или нескольким государствам. В то же время ЕС, скорее всего, не допустит создания масштабных продвинутых проектов, реализуемых группой стран, поскольку это может привести к серьезному расколу внутри ЕС. Однако возможность реализации локальных проектов продвинутого сотрудничества, которые в идеальном варианте будут служить площадкой для апробации новых областей взаимодействия, после вступления в силу Лиссабонского договора возрастает.

Действительно, первый принятый проект продвинутого сотрудничества в области межнациональных разводов имеет весьма важную, но ограниченную сферу применения. Обсуждаемые в настоящее время возможности учредить продвинутое сотрудничество в налоговой сфере и для создания Европейской прокуратуры могут рассматриваться как пилотные проекты в новых областях взаимодействия. В то же время принципиальный для функционирования ЕС Договор о бюджете подписали 25 из 27 государств на межправительственном уровне. Великобритания и Чехия отказались в нем участвовать, но не заблокировали его реализацию². Более того, чешский премьер-министр указал, что, возможно, в будущем, при благоприятном стечении обстоятельств, страна может присоединиться к Договору³. Очевидно также, что целью лидеров Европейского Союза, поддержавших Договор о бюджете, будет скорейшее инкорпорирование его положений в институциональные рамки ЕС. Таким образом, в условиях теку-

¹ *Бабынина Л.О.* Гибкая интеграция в ЕС // Доклады Института Европы РАН. М., 2010. № 256. С. 126–127.

² Окончательную судьбу пакта определит процесс его ратификации, чреватый возможными осложнениями в таких странах как Ирландия и Дания.

³ EUobserver. 31.01.2012.

шего финансового и долгового кризиса в ЕС вновь были использованы возможности гибкого подхода к решению острых проблем.

Еще в 1970 г. известный федералист Анри Брюгманс писал, что «выборочный подход» весьма «соблазнителен», но имеет свои пределы¹. На данной стадии развития ЕС основным стал вопрос, до какой степени использование гибкости в структуре Европейского Союза будет способствовать продвижению интеграции, а с какой стадии ее распространения будет тормозить развитие интеграционного процесса. Даст ли гибкий подход возможность эффективно регулировать внутренние разногласия или приведет к неразрешимым противоречиям и ЕС станет зонтичным объединением, где у каждой страны «будет свой маленький праздник»? Представляется, однако, что прагматизм государств-членов, безусловная выгода от функционирования Единого внутреннего рынка ЕС, значительный массив общего для всех стран ЕС законодательства, а также необходимость сплоченно выступать на международной арене не дадут Европейскому Союзу скатиться к состоянию плохо управляемой, аморфной региональной группировки.

¹ *Brugmans H. L'idée européenne 1920–1970. Bruges, 1970. P. 367.*

Глава 26. Европейский Союз: экспорт норм, ценностей, стандартов

Кризис европейских институтов, оказавшихся не готовыми к дисбалансам экономического развития и управления в разных странах ЕС, казалось бы, явил неопровержимые доказательства имманентной слабости Старого Света, обреченного на вялый хозяйственный рост, не способного к применению силы для отстаивания собственных интересов, наводненного мигрантами, теряющего жизненные силы для отстаивания собственно европейских ценностей — свободы, светского государства, прав человека, демократии, собственности.

Если судить по показателям, ставшим привычными инструментами измерения экономического роста и социального прогресса — росту ВВП, объему промышленного производства, уровню безработицы, золотовалютным запасам, Европейский Союз, действительно, демонстрирует весьма скромные успехи на фоне единственной сверхдержавы и возвышающихся азиатских гигантов¹. Дипломатические достижения европейцев также не подтверждают претензии единой Европы на глобальное лидерство в классической, суверенистской парадигме и традициях *Realpolitik*: в первое десятилетие XXI в. Европейский Союз потерпел ряд чувствительных поражений на дипломатическом поприще (провал климатического саммита в Копенгагене в 2009 г., сокращение европейского представительства в МВФ под давлением стран БРИК и США, неспособность самостоятельно решать вопросы собственной безопасности, в частности размещение американской системы ПРО). На этом основании нередко приходится встречать «мерцающее» на протяжении столетия пророчество об очередном закате Европы, но на этот раз окончательном².

Однако было бы странно оценивать место и роль ЕС в мире в отрыве от политики других центров силы. В конце концов, не один Евро-

¹ См.: World Economic Outlook Update. Global Recovery Stalls, Downside Risks Intensify. 24.01.2012 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/update/01/>).

² Леманн Ж.-П. Саммит в Копенгагене: снова закат Европы? // Россия в глобальной политике. Январь-февраль 2010. №1 (http://www.globalaffairs.ru/number/n_14568).

пейский Союз, но и его союзники, партнеры и конкуренты допускают промахи и терпят поражения. Важно другое — современная мировая политика представляет собой арену нестихающего глобального соперничества за минимизацию возможных рисков дестабилизации в неустойчивых условиях экономической глобализации. Эта конкуренция, с одной стороны, лишена выраженной идеологической окраски, с другой стороны, — носит стратегический характер в том смысле, что ориентирована на долгосрочные цели. Устойчивый экономический рост, бесспорно, является наилучшей гарантией завтрашних успехов как в региональном, так и глобальном масштабе. Вот только беда в том, что после финансового кризиса 2008—2009 гг. устойчивость и рост стали весьма редкими ресурсами. В условиях глобального дефицита спроса борьба между ведущими экономическими центрами мира за рынки, инвестиции, приоритетный доступ к важнейшим ресурсам обострится. Это означает, что пространство для дипломатии, в том числе экономической, значительно расширится. Победу в этом соперничестве одержит тот, кто не только окажется конкурентоспособнее, но и сможет универсализировать собственные правила игры через вовлечение в свою орбиту наибольшего числа внешних партнеров.

Если единая Европа пока не может решить проблему утраты конкурентоспособности и обратить вспять тенденцию постепенного снижения своей роли в глобальной экономике, то в дипломатической борьбе за влияние через экспорт своей интеграционной модели и правовых норм она держит удар весьма достойно.

Четыре стратегии

Если рассматривать внешнюю политику Европейского Союза сквозь призму влияния, которое он оказывает на правовую, экономическую и политическую системы других государств, а также на ход международных процессов, то можно условно выделить четыре внешнеполитические стратегии.

Первая стратегия заключается в поощрении извне и даже в принуждении к внутренней трансформации государств, которые в более или менее отдаленной перспективе готовятся к вступлению в Европейский Союз. Сегодня к кандидатам в члены ЕС, которые будут наделены равными правами с остальными, применяются высокие и достаточно жесткие требования.

Вторая стратегия предполагает приближение и «подтягивание» к уровню социального и экономического развития ЕС через разнооб-

разные инструменты влияния ближайшей периферии расширенного Европейского Союза. Речь идет о бывших советских республиках, объединенных в «пул» в рамках политики соседства и ее региональных вариаций — об Украине, Белоруссии, Молдавии, Армении, Грузии и Азербайджане, бывших северо-африканских колониях Европы, а также об особом соседе — России, отношения с которой выходят за рамки стандартных сценариев.

Третья стратегия заключается в поощрении субрегиональной интеграции в Латинской Америке, Африке и планомерном движении к межблоковой, межрегиональной экономической интеграции на принципах экономического либерализма.

Четвертая стратегия предполагает кропотливую работу по наращиванию влияния Европейского Союза в рамках существующих международных организаций с целью проведения собственной повестки дня или их реформирования в интересах организации. В мире, где «жесткая сила» продолжает внушать страх и уважение, влияние, осуществляемое через международные институты, зачастую недооценивается. Между тем в отсутствие глобального военного противостояния, вероятность которого во взаимозависимом мире ниже, чем в любом из предшествующих периодов, инструменты «мягкой силы», в том числе способность влиять на выработку и принятие глобальных норм и правил, способны обеспечить преимущества, не достижимые методами «силовой» дипломатии.

Экспорт норм и ценностей через расширение Европейского Союза

До настоящего времени единственным надежным и практически неизменно оканчивающимся успехом способом экспорта норм и ценностей остается интеграция новых государств в состав Евросоюза. Европейский Союз смог предложить жизнеспособную устойчивую региональную модель политического и экономического транзита и преуспеть в ее реализации. В результате страны Центральной и Восточной Европы смогли не только успешно преодолеть последствия перехода от командной к рыночной экономике, но и реформировать наиболее тяжело поддающиеся перестройке общественные системы — правовую, институциональную. По существу, политика расширения превратилась во всеобъемлющую целостную *внешнюю* политику по поддержке внутриполитических реформ в государствах, не входящих в Европейский Союз. Но именно в этой точке возникает вопрос о том, где заканчивается

внутренняя политика ЕС и начинается внешняя. Что, собственно, является внешней политикой ЕС — расширение, постепенная конвергенция национальных стратегических культур вокруг общей европейской, партнерские отношения с другими европейскими странами, отвергающие перспективу членства, но не убивающие надежду на него со стороны партнеров, или что-то иное? Этот вопрос по-прежнему не имеет ответа и остается в центре внимания исследователей¹.

Подготовка государств к вступлению в Европейский Союз непосредственно расширяет сферу применения права ЕС, зону действия экономических законов и норм, а также пространство демократии и свободы. В то же время трактовать расширение Европейского Союза как стратегию внешней политики можно лишь с некоторыми оговорками. Проецирование европейской модели вовне посредством дипломатии, экономического давления или вовлечения в международные переговоры подразумевает иной формат взаимодействия, где партнеры имеют равные права и равные обязанности, добровольны в сотрудничестве и свободны в следовании любым моделям развития. А в случае вступления в союз новых государств уместно говорить о центристской тенденции, которую государства — члены ЕС стремятся сдержать и/или упорядочить через выставление пороговых критериев. Между тем геополитические последствия расширения дают все основания считать расширение именно внешнеполитической стратегией.

Критерии вступления были введены накануне расширения на бывшие социалистические страны Центральной и Восточной Европы. Необходимость специально оговоренных условий вступления объяснялась тем, что впервые за четыре десятка лет интеграции Европейский Союз при принятии новых членов руководствовался не столько экономическими, сколько политическими соображениями. Экономика не играла значимой роли ввиду того, что постсоциалистические государства могли в лучшем случае обеспечить 10%-ное увеличение экономики единой Европы. А вот демократические ценности, права человека, свободы, вытравленные десятилетиями социализма, восстановить и закрепить было гораздо сложнее.

Появление Копенгагенских критериев в 1993 г. стало первым конкретным воплощением принципа политической обусловленности. Европейский совет открыл доступ к членству только для тех государств, которые построили функционирующую рыночную экономику, создали стабильные институты демократии, верховенства права,

¹ *Krotz U., Maher R.* International relations theory and the rise of European foreign and security policy // *World Politics*. July 2011. Vol. 63. No 3. P. 549.

прав человека, уважения к меньшинствам, а также полностью адаптировали *acquis communautaire* — законодательство ЕС.

Для этого процесса европейского «транзита» на саммите ЕС в Копенгагене в 1993 г. был введен специальный термин «европеизация». Он обозначал критерии вступления в союз для стран-кандидатов и одновременно формулировал конечные цели европеизации — «рационализированный институционализм через политику обусловленности и социологический институционализм через распространение норм и социальное обучение»¹.

Однако в самом начале этого процесса, когда Копенгагенские критерии наполнялись конкретным содержанием, «архитекторами» расширения была допущена фундаментальная ошибка, последствия которой проявились значительно позже и во многом способствовали возникновению кризиса зоны евро в 2009 г. Дело в том, что преобладание политических соображений над экономическими подтолкнуло политическое руководство ЕС и государств-членов пожертвовать количественными показателями и допустить вхождение в ЕС новых членов, несмотря на недостаточный уровень развитости их экономики и слабость отдельных институтов. Эта ошибка воспроизвелась позже и в отношении вступления не вполне готовых к этому стран в зону обращения единой валюты — как в случае с Грецией.

Допуск в европейский клуб заведомо не готовых к членству стран девальвировал значимость соблюдения критериев и санкций, полагавшихся за нарушение достигнутых соглашений. В 1990-х гг. санкции не были применены ни к Румынии, ни к Словакии, особенно серьезно нарушившим свои обязательства. Программы финансовой и технической поддержки (к примеру, PHARE) не были привязаны к соблюдению Копенгагенских критериев, а принципы управления, ориентированного на общее благо, не упоминались ни в стратегических документах, ни в отчетах о достижениях кандидатов-членов. Тем не менее именно в ходе расширения удалось применить и оценить эффективность таких стимулирующих механизмов, как институционализация политических диалогов и имплементация законодательства ЕС. С того времени, как *acquis communautaire* было сформулировано в ЕЭС, состоявшем всего лишь из шести государств-членов, его приняли еще 16 стран. Норвегия, Исландия и Швейцария инкорпориро-

¹ Emerson M. European Neighbourhood Policy: Strategy of Placebo? Centre for European Policy Studies Working Document. November 2004. No 215, P. 2; Emerson M., Noutcheva G. From Barcelona Process to Neighbourhood Policy, Assessments and Open Issues. Centre for European Policy Studies Working Document. March 2005. No 220. P. 11.

вали его в свои правовые системы, а Турция привела многие законы в соответствие с европейскими требованиями.

Парадоксальным образом вирус «необязательности обязательств», который в случае первого после распада советского блока расширения компенсировался желанием скорейшего выполнения требований ЕС, перекинулся обратно на европейскую систему при введении единой европейской валюты. Допущенные в систему вопреки здравому смыслу и установленным фискальным критериям слабые государства стали причиной наиболее масштабного в истории экономической интеграции кризиса. Широко известно, что накануне введения евро в 2002 г. состояние государственных финансов Греции не соответствовало установленным критериям: государственный долг перед вступлением на 30% превышал максимальные показатели. В то же время многочисленные нарушения Маастрихтских критериев крупнейшими экономиками еврозоны в 2000-е гг. регулярно оставались безнаказанными и способствовали дальнейшему размыванию административной и экономической дисциплины. Таким образом, система контроля за исполнением требований как кандидатами на членство в ЕС, так и самими членами стала наиболее уязвимым местом в структуре Европейского Союза. Впервые санкции финансового свойства (приостановление финансирования) были применены в 2009 г. по отношению к Болгарии.

Экспорт норм и принципов в сопредельные государства, не имеющие перспектив членства в ЕС

Ближайшая периферия Европейского Союза — страны Восточной Европы и Северной Африки — естественным образом выступает первоочередным объектом проецирования европейского видения международных отношений и европейской социально-экономической модели. Все эти страны объединяет то, что они, за исключением России (с недавнего времени), слабо или вовсе не вовлечены в региональные интеграционные проекты. Учитывая множественность трактовок регионализма¹, надо оговориться, что региональное сотрудничество здесь понимается как проект или политика интеграции сопредельных государств в границах региона, обусловленная вызовами экономической глобализации и предполагающая создание общих институтов. Ближай-

¹ Mansfield E.D., Solingen E. Regionalism // Annual Review of Political Science. 2010. 13. P. 146.

шие соседи ЕС оказались на удивление несклонными объединяться вокруг общего интереса (экономики), предпочитая иные формы лояльности — религиозную, этническую (Лига Арабских Государств), политическую (ГУАМ). Фактор Европы — ее пространственной близости, исторических связей, экономической взаимозависимости, несомненно, сыграл в этом не последнюю роль. Успешное расширение 2000-х гг. заставило европейцев поверить в то, что географическая близость, прочность исторических связей и нарастающая взаимозависимость возлагают на ЕС особую роль в стабилизации постсоветского, евразийского и средиземноморского пространств¹.

В отношении своих ближайших соседей Европейский Союз разработал уникальный метод внешнеполитического взаимодействия, который некоторые исследователи назвали революцией². Надо добавить: революцией в дипломатии, поскольку отношения ЕС и сопредельных государств не подразумевают ничего из классического арсенала принципов дипломатии — ни равноправия, ни автономии, ни взаимности, ни даже постоянства. Европейский Союз с нехарактерной для дипломатии прямотой поставил целью «привести [эти государства] ближе к ЕС», масштабно и глубоко преобразовать пространство, создать «зоны экономического процветания и, следовательно, дружелюбного соседства, с которыми Европа могла бы установить тесные, мирные отношения и сотрудничество»³.

Проекция европейской идентичности на соседние страны осуществляется через особую матрицу взаимодействия, включающую партнерство со строгой ценностной ориентацией, основанное на Плане действий (*Action Plan*). План действий сам по себе весьма любопытен. Во-первых, шаблона для него не существует, и для каждой страны на двусторонней основе составляется индивидуальный план. Стратегия Европейской политики соседства признает, что единой отправной точки соседства не существует в силу различий в географическом положении, уровне политического и экономического развития, достигнутого взаимодействия с ЕС и других факторов. К примеру, Евросоюзу

¹ См.: *Scott J.W.* Reflections on EU Geopolitics: Consolidation, Neighbourhood and Civil Society in the Reordering of European Space // *Geopolitics* (2011). 16:1. P. 156; *Browning C.S., Joenimmi P.* Geostrategies of the European Neighbourhood Policy // *European Journal of International Relations* 14/3 (2008).

² *Boedeltje F., van Houtum H.* Questioning the EU's Neighbourhood Geo-Politics: Introduction to a Special Section // *Geopolitics*. 2011. Vol. 16. No 1. P. 121.

³ Commission of the European Communities. *Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*. COM (2003) 104 final. Brussels, 11 March 2003.

предлагает странам Восточной Европы создание зоны свободной торговли в то время как уже существует ЗСТ между Евросоюзом и рядом стран Средиземноморья, в том числе Тунисом, частично Израилем и Ливаном. Следовательно, пространство соседства не имеет перспектив консолидации, и даже единство целей в рамках этой структуры недостижимо. Во-вторых, каждый такой план устанавливает особые приоритеты в зависимости от озабоченностей Евросоюза в отношении данного государства. Уже согласованные планы действий, как правило, включают в себя политический диалог и *политическую реформу*, меры по облегчению торговли и общие шаги в других сферах — правосудия и внутренних дел, охраны окружающей среды и т.д. В-третьих, партнерство предусматривает регулярный мониторинг планов действий на предмет их выполнения, притом что «сами достижения оцениваются и измеряются по критериям, в одностороннем порядке, установленным самой имперской властью — ЕС»¹.

Индивидуализированный подход к каждой из стран-участниц, отраженный в страновых Планах действий, подтверждает искусственность стратегии соседства, которая выступает «зонтичной» структурой, маскирующей множественность строго двусторонних отношений с выраженной нормативной обусловленностью и доминантной европейской повесткой. Но важно и другое: политика соседства и ее региональные вариации (Восточное партнерство, Черноморская синергия, Союз для Средиземноморья) не только «евросоюзцентричны», но и центростремительны по форме, содержанию и исполнению. Они ставят своей целью решение актуальных для единой Европы вопросов через тесные двусторонние связи при сохранении и даже углублении существующей политической раздробленности на сопредельном пространстве.

Какова же главная цель, которую преследует ЕС политикой соседства? В чем состоят «озабоченности», заставляющие Брюссель поддерживать масштабные усилия по вовлечению и в некотором смысле принуждению сопредельных стран к сотрудничеству?

Стабильность, безопасность и благосостояние — такова иерархия целей ЕС в партнерстве с ближайшими соседями². Отталкиваясь от этих целей, не сложно вывести последовательность опасений — риск дестабилизации, появление или распространение трансгранич-

¹ Boedeltje F., van Houtum H. Questioning the EU's Neighbourhood Geo-Politics: Introduction to a Special Section // Geopolitics. 2011. Vol. 16. No 1. P. 143.

² Communication from the Commission. European Neighbourhood Policy. Strategy Paper. COM(2004) 373 final. Brussels, 12.05.2004.

ных угроз и бедность, создающая социальное и демографическое давление на границах единой Европы. В официальных документах стабильность определяется прежде всего в категориях политических ценностей: верховенства права, управления во благо общества, уважения прав человека, включая права меньшинств, поддержание добрососедских отношений, а также принципов рыночной экономики и устойчивого развития¹. Еще в декабре 2003 г. Европейский совет определил цель партнерства «как создание кольца хорошо управляемых государств к востоку от ЕС и на границах Средиземноморья, с которыми мы могли бы установить тесные и сотрудничество»².

Однако устремления ЕС гораздо шире. В реальности безопасность при выработке конкретных планов действий всегда трактуется расширительно, вбирая в себя такие традиционные аспекты, как предотвращение конфликтов, кризисное урегулирование, борьбу с терроризмом и его причинами, распространением и незаконным экспортом оружия, а также иные важные, но далеко не первостепенные вопросы. Среди значимых неформальных приоритетов в области безопасности два следует выделить особо. Это вопросы энергетической безопасности, т.е. регулярности и гарантированности поставок энергоресурсов в ЕС из сопредельных государств, а также массовой неконтролируемой миграции в ЕС из стран Юга. Первая тема на протяжении многих лет доминировала в отношениях ЕС и России. В марте 2006 г. она «выплеснулась» в официальную риторику, когда тогдашний член Комиссии по вопросам расширения Б. Ферреро-Вальднер в одном из своих публичных выступлений назвала поставки энергоресурсов одним из главных приоритетов в области безопасности³. Соображения энергетической безопасности в равной степени применимы и к странам Северной Африки, которые обеспечивают 15% импорта нефти в ЕС и постоянно наращивают поставки газа. Безопасность в контексте отношений со странами Магриба имеет и иное измерение — миграционное и измеряется числом людей, которые направляются или переправляются в страны ЕС через данный регион⁴. Эти примеры — красноречи-

¹ Commission of the European Communities. Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument. COM (2003) 393 final. Brussels, 01.07.2003.

² European Security Strategy. A secure Europe in a better world. Brussels, 12 December 2003. P. 8 (<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>).

³ Ferrero-Waldner B. External Energy Security Speech delivered at the Swedish Institute for International Affairs and the European Commission Representation in Sweden. 2006. Speech/06/149. (<http://www.ief.org/news/news-details.aspx?nid=585>).

⁴ Ibidem.

вые и не единственные свидетельства неустойчивости политического равновесия предлагаемых Евросоюзом партнерств.

Только принимая во внимание эти неофициальные цели, можно объяснить амбициозность требований, которые ЕС предъявляет к своим партнерам, камуфлируя их под «совместные приоритеты» индивидуальных планов действий.

Что же ЕС требует от этих государств? Прежде всего обращает на себя внимание принцип политической обусловленности, который ЕС настойчиво проводит в отношениях с ближайшими соседями. Общность ценностей (демократия и права человека, верховенство права, управление, ориентированное на общее благо, рыночная экономика и устойчивое развитие) положена в основу взаимодействия в рамках Европейской политики соседства, а приверженность им выступает неизменным условием углубленного, «привилегированного» сотрудничества. Надо сказать, что «приверженность общим ценностям» — не пустая декларация и не дань международному этикету. В рамках политики соседства она подлежит регулярному мониторингу и оценке. Руководство Европейского Союза никогда не скрывало желания превратить своих соседей в демократические правовые государства с эффективными, прозрачными и подотчетными институтами, где права человека будут защищены, а коррупция искоренена. При этом подходе техническая и финансовая помощь не являлась самоцелью (к примеру, ради повышения уровня жизни или искоренения бедности), а рассматривалась как инструмент создания необходимой инфраструктуры, поддерживающей управление во благо общества.

Однако общие ценности, которые неизбежно политизируют повестку двусторонних отношений, являются далеко не главными, хотя и наиболее часто публично обсуждаемыми приоритетами Европейского Союза. В двусторонних переговорах требования политического характера чаще всего идут рука об руку с экономическими уступками, которые Евросоюз стремится навязать своим партнерам. Точнее будет сказать, что политические императивы нередко уступают место экономическим интересам и соображениям безопасности. Достаточно вспомнить, что ни нарушение «европейских ценностей» при проведении политически ангажированного суда над бывшим премьером Украины Ю. Тимошенко, ни жесткое подавление оппозиции в Белоруссии, ни фальсифицированные парламентские выборы в России не становились непреодолимыми препятствиями для сотрудничества в экономической сфере. А в случае стран Северной Африки страх перед дестабилизацией в результате падения режимов и очевидные экономические выгоды от сотрудничества с бизнесменами от власти

были столь сильны, что на протяжении многих лет усилия Евросоюза по демократизации не давали ровным счетом никаких результатов¹. Постепенно складывается мнение, что политика, игнорирующая соображения безопасности и экономического роста, обречена на провал², а некоторые из аналитиков даже утверждают, что концепция Европы как нормативной силы уже устарела³.

В идеале политическая обусловленность опирается на асимметричное предоставление экономических преимуществ в виде доступа на европейские рынки, особого режима благоприятствования, привилегированного сотрудничества. Европейская программа-минимум в области экономических уступок включает в себя снижение тарифных и нетарифных барьеров в экономике, принятие наилучших международных экономических практик, снятие барьеров на трансграничные финансовые переводы, обеспечение координации усилий с международными финансовыми институтами. В реальности Европейский Союз, как правило, предпочитает оставаться в рамках обязательств по ВТО и весьма неохотно «обменивает» дополнительные экономические выгоды на политические уступки. До сих пор выгодами общего с ЕС рынка могла воспользоваться только Турция, которая имеет особый статус страны-кандидата на членство в ЕС.

Иная ситуация наблюдается, когда экономическая заинтересованность Европейского Союза превышает или по крайней мере сопоставима с интересами стран-партнеров. В этом случае экономические выгоды ЕС меняются на экономические выгоды партнеров без всякой обусловленности. Свежий пример — переговоры о новой основе соглашения между Россией и ЕС, в которых ЕС настаивает на расширенной по отношению к обязательствам России по ВТО экономической платформе, а Россия стремится сделать специфические вопросы предметом дополнительных соглашений⁴. В спорах о том, войдут ли торгово-инвестиционное законодательство и вопросы конкуренции и госзакупок в новое соглашение, пока нет места ни вопросу об эффективности политической реформы Д. Медведева, ни оценке легитимности выборов в России. Впрочем, принцип обусловленности здесь вполне мог бы быть

¹ Международные рейтинги, составляемые неправительственными организациями, такими как *Freedom House* или Фонд Бертельсмана, до «жасминовых революций» продемонстрировали отчетливый сдвиг стран Северной Африки в сторону авторитаризма.

² *Deibel T.L.* Foreign affairs strategy: logic for American statecraft. Cambridge, 2007.

³ *Eder F.* The European Union's counter-terrorism policy towards the Maghreb: trapped between democratisation, economic interests and the fear of destabilization // *European Security*. 2011. No 20:3. P. 433.

⁴ Коммерсантъ. 2 апреля 2012 г.

применен, ведь Евросоюзу есть что предложить России, к примеру, безвизовый режим. Другой пример — страны Магриба, которые после терактов 11 сентября 2001 г. сумели убедить ЕС отказаться от нормативной политики в пользу политики безопасности, основанной на поддержке статус-кво, и не потеряли темпов экономической интеграции¹.

Политические и экономические уступки сопровождаются и другими запросами. Как правило, они дополняются требованиями одностороннего приближения правовой и регулятивной базы государств-партнеров к европейскому образцу. ЕС предпринимает попытки придать своим нормам и законам экстерриториальный статус, что, в частности, можно заметить на примере стандартов и технического регулирования.

Процессы стандартизации и гармонизации законодательства в технической сфере, первоначально рассматривавшиеся как путь к упрощению товарообмена в рамках общего рынка, перестали быть механизмами интеграции и превратились в инструменты внешней политики. Сегодня в деятельность по стандартизации Европейский Союз активно вовлекает другие, прежде всего сопредельные государства, при том что базовой платформой для такого сотрудничества выступают соглашения, достигнутые в рамках ЕС. Европейские агентства по стандартизации — CENELEC, CEN, ETSI — за последние десятилетия стали законодателями в области технической стандартизации. ЕС успешно консолидирует общее авиационное пространство ЕС, интегрируя в него своих соседей — Украину, Молдавию, Грузию и тем самым расширяя для себя и для своих партнеров рынок авиаперевозок и наземного обслуживания.

Директивы ЕС, касающиеся, казалось бы, только Единого внутреннего рынка, зачастую оказывают куда большее нормативное влияние, чем политика обусловленности. Несоответствие ввозимых в ЕС товаров принятым техническим стандартам и нормам либо несоответствие иностранных компаний, оперирующих на европейском рынке, требованиям регулятора становится одной из причин ограничения доступа иностранных товаров на европейский рынок. Эта проблема стоит весьма остро для стран-«соседей», которые, как Восточная Европа, пережили масштабную деиндустриализацию или, как Северная Африка, недостаточно конкурентоспособны в промышленности и сфере услуг.

¹ *Galli, F.* The legal and political implications of the securitisation of counter-terrorism measures across the Mediterranean. Lisboa: EuroMeSCo, 2008. P. 10; *Joffe ? G.* The European Union, democracy and counter-terrorism in the Maghreb. JCMS: Journal of Common Market Studies, 2008. 46 (1). 147–171. P. 158.

Внутренние требования ЕС не раз становились серьезным препятствием для внешних игроков. Например, вступление в 2007 г. в силу регламента ЕС 1907/2006/EG (REACH), призванного лучше защитить людей, животных и окружающую среду от вредных химических веществ, оказало существенное влияние на национальные законодательства многих стран, включая Россию и Турцию. В России вставшая перед химической отраслью необходимость соответствовать требованиям ЕС привела к ужесточению законодательства в сфере контроля химических веществ. Этот эффект оказался не только долговременным, но и масштабным по географическому охвату: европейский регламент был принят за основу при согласовании и гармонизации общего регламента Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана.

Еще одна крупная отрасль России была реформирована в русле этого подхода. В мае 2009 г. был утвержден ГОСТ Р 52249-2009 «Правила производства и контроля качества лекарственных средств», текст которого идентичен переводу Правил производства лекарственных средств для человека и животных Европейского Союза¹.

Какие выгоды несет сотрудничество с ЕС для стран-партнеров? Без ответа на этот вопрос трудно понять, зачем сопредельным государствам, в особенности европейским, соглашаться на долговременную, дорогостоящую и болезненную трансформацию с целью гармонизации нормативно-правовых норм, практик, подходов с ЕС. По аналогии с предшествующим расширением можно было бы предположить, что далекой перспективой для этих стран является вступление в ЕС. Однако ЕС опасается более всего именно претензий на полноправное членство. Совет ЕС по проблемам внешней политики 18 июня 2007 г. даже принял отдельное заявление о том, что «Европейская политика соседства совершенно обособлена от вопроса членства в ЕС и не предполагает возможного развития в будущем отношений партнерства с ЕС»².

Если не членство, то что? В стратегии политики соседства выгоды от сотрудничества, т.е. его «добавленная стоимость», включали в себя стандартный для внешней политики ЕС набор экономических, политических и торговых стимулов. Образцово ведущим себя странам ЕС готов был предложить перспективу продвинутой степени интеграции вплоть до туманно обозначенной «доли в рынке ЕС»³. «Вознагражде-

¹ Guide to Good Manufacturing Practice (GMP) for Medicinal Products for Human and Veterinary Use.

² Conclusions on Strengthening the European Neighbourhood Policy adopted by the Council (General Affairs and External Relations) on 18 June 2007.

³ European Neighbourhood Policy. Strategy Paper. 2003. P. 3.

ние» за конвергенцию экономического законодательства и открытие рынков странам-партнерам предлагалось «получить» в виде прогнозируемого, но далеко не гарантированного увеличения инвестиций и ускорения экономического роста. Наконец, по ограниченному числу проектов партнеры могли рассчитывать на (возрастающую в зависимости от «успехов») финансовую поддержку ЕС и синхронизировать свои программы и реформы с двусторонними планами действий. Впрочем, и в этом случае приоритеты устанавливал Брюссель, инвестируя в наиболее важные для безопасности единой Европы проекты: обустройство границ, введение новых более защищенных удостоверений личности, межграничное сотрудничество. Дополнительным бонусом могли бы стать «привилегированные отношения», но и их установление было поставлено в зависимость от эфемерного и неverified критерия — степени, в которой государство-«сосед» будет разделять с ЕС общие ценности.

Уже вскоре стало ясно, что «приманка», которой ЕС пытается вовлечь своих соседей в глубокое сотрудничество, выглядит не слишком привлекательной. Череда «жасминовых революций» заставила ЕС переосмыслить приоритеты сотрудничества. В мае 2011 г. Европейская политика соседства была пересмотрена¹. Несмотря на усиления нормативной риторики (принцип политической обусловленности был прочно встроен в механизмы финансирования, была сформулирована идея создания Европейского фонда демократии по американскому образцу), обновленное партнерство предложило участникам гораздо более широкую палитру стимулов. Так, идея создания зон свободной торговли впервые прозвучала в качестве универсального предложения для всех участников партнерства. При этом ЕС выступил за создание глубоких и всеобъемлющих зон свободной торговли — на эту уступку он прежде отказывался идти. Важным элементом экономического стимулирования и практическим воплощением объективных выгод от сотрудничества может стать создание схемы защиты инвестиций, в рамках которой Комиссия готова рассмотреть возможность обеспечивать правовую защиту инвесторам в соседние страны.

Однако по-прежнему сотрудничество любой степени глубины ЕС предлагает реализовывать в рамках двусторонних треков. Но уже сегодня очевидно, что новый подход в конечном итоге обернется более вы-

¹ A New Response to a Changing Neighbourhood. A review of European Neighbourhood Policy. Joint Communication by the High Representative of The Union For Foreign Affairs And Security Policy and the European Commission (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_en.pdf).

соким уровнем дифференциации внутри политики соседства. Ошибочность объединения 16 стран с чуждыми культурами, разными экономическими фундаментами, различающимися европейскими амбициями была подтверждена событиями в странах Северной Африки в 2011 г. После «арабской весны» отчетливо обозначилась необходимость дифференциации государств, объединенных «соседством» с ЕС. Говоря прямо, нужды постконфликтного восстановления в Ливии плохо сочетаются со стремлением Украины модернизировать инфраструктуру и законодательство для взаимного открытия рынков, хотя обе цели и финансируются из одного источника — инструмента европейской политики соседства и партнерства (ENPI).

В отличие от стран Центральной и Восточной Европы ближайшие соседи ЕС не могут рассчитывать на членство в организации. Это означает, что для этих государств, а также для России (заинтересованной во всем, кроме членства) и Турции (отказывающейся рассматривать иные варианты, кроме членства) ЕС придется разработать особые формы взаимодействия, которые позволят закрепить вектор на демократическую трансформацию или на светское государство (в случае Турции) и покрепче «привязать» эти страны к ЕС. Без адекватного «вознаграждения» вряд ли удастся побудить Россию встать на путь сближения с ЕС, а Турцию — убедить не сходить с него. Равно как и страны Восточной Европы трудно будет убедить идти на существенные уступки в будущем. А это значит, что рано или поздно перед Евросоюзом встанет сложная проблема поиска равного членству «статусного вознаграждения», альтернативного членству.

Поддержка региональных интеграционных объединений

Поддержка региональной интеграции в Африке и Латинской Америке является одним из способов влияния Европейского Союза на социальные и экономические процессы за пределами его естественного ареала влияния.

В ЕС сложился консенсус, что развитие интеграционных движений в других регионах мира способствует стабилизации миропорядка. Однако дело не только в упорядочивающем влиянии объединительных тенденций. Поощрение субрегиональной интеграции в Латинской Америке и Африке, создание тематических объединений по периметру собственных границ выводит ЕС в авангард процесса глобализации и нового типа интеграции — межрегиональной, межблоковой. Лидерство

в этом процессе обеспечит ЕС выгоды удачливого первопроходца, пионера, который впоследствии может рассчитывать на дивиденды от удачно сделанных инвестиций. Под инвестицией в данном случае следует понимать усилия и средства, вкладываемые Евросоюзом в институциональную и переговорную инфраструктуру субрегиональной интеграции в рамках региональных экономических сообществ в Африке и Латинской Америке (региональных экономических форматов в Африке в рамках Африканского союза и основных интеграционных объединений Латинской Америки). А возврат на инвестиции примет форму не только политических, но и экономических дивидендов от создания зон свободной торговли с объединенными региональными рынками на условиях наибольшего благоприятствования.

Надо отметить, что межрегиональное сотрудничество уже довольно продолжительное время является предпочтительной формой взаимоотношений ЕС с третьими государствами.

В отношениях с региональными организациями в основе сотрудничества тоже лежит экономика, а именно доступ на колоссальный богатый общий рынок ЕС как главный рычаг и побудительный мотив для принятия европейских норм.

Влияние Европейского Союза выражается в том, что он является редким успешным примером региональной интеграции как в плане экономической и монетарной политики, так и в сфере гармонизации стандартов — технических, социальных, гуманитарных. Невозможно отрицать того факта, что успехи европейской интеграции к началу 1990-х гг. послужили мощным стимулом к копированию европейской региональной модели в других частях мира.

Одним из показательных примеров адаптации методов европейской интеграции служит реформа Организации африканского единства (ОАЕ), состоявшаяся в 2002 г. Еще в 1999 г. государства — члена ОАЕ пришли к выводу о необходимости укрепления континентальной организации перед лицом социальных, экономических и политических перемен, назревающих за пределами континента и в его собственных границах. Сиртская декларация глав государств и правительств ОАЕ 1999 г. провозгласила создание нового союза — Африканского, цели, организационная структура и методы работы которого практически в точности копировали европейский опыт. Так, обновленная организация в усеченной и видоизмененной форме воспроизвела «опорную структуру» ЕС, где политическую «опору» планировалось дополнить экономической, а именно Африканским экономическим сообществом. Это нововведение ознаменовало отказ от прежних принципов взаимодействия и, следовательно, усложнение организационной

структуры. В итоге Африканский союз скопировал институциональное устройство ЕС и создал Африканский центральный банк, Африканский валютный союз, Суд и даже Панафриканский парламент. Кстати, главный геополитический проект на постсоветском пространстве — Таможенный союз между Россией, Казахстаном и Беларуссией — также выполнен по европейским лекалам. По аналогии с ранним опытом европейской интеграции во главу угла поставлена экономика, а ближайшая цель сформулирована более чем реалистично: ограничить власть таможен¹. Родство нового интеграционного объединения с ЕС получило окончательное подтверждение в октябре 2011 г., когда тогдашний премьер-министр В. Путин заявил, что Евразийский союз должен принять форму «мощного *наднационального* объединения»² (курсив мой. — *Е.К.*).

Вместе с тем скопированная с ЕС организационная форма иногда представляет собой пустую оболочку, лишенную содержания. К примеру, отличие от ЕС цели Африканского союза лишены конкретики (такие конкретные цели, как общий рынок, пространство свободы, правосудия и безопасности, отсутствуют); круг заявителей, которые могут обращаться в Суд Африканского союза, строго ограничен и поставлен в зависимость от решения государства (подать в суд третьим сторонам можно только с согласия государства, против которого инициируют рассмотрение). Примеры можно продолжать. Показательно, что в Конституционном акте Африканского союза нет указания и на методы, которыми африканцы планируют достичь единства, солидарности и координировать сотрудничество ради достижения лучшей жизни для своих народов.

Первостепенность экономических мотивов подтверждается многообразием межрегиональных партнерств между ЕС, с одной стороны, и различными группами стран Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона (АТК), с другой — Эволюция экономического сотрудничества между ЕС и АТК за последние десятилетия свидетельствует о постепенном расширении областей взаимодействия, а точнее — о распространении действия методов экономического принуждения на иные, политические сферы сотрудничества. От Ломейских конвенций к соглашениям экономического партнерства в рамках соглашения Котону 2000 г. финансовые предложения ЕС в адрес стран АТК постепенно принимали характер «связанных»: если в Ломейских конвен-

¹ Коммерсантъ. 27.12.2011.

² *Путин В.В.* Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня // Известия. 3 октября 2011 г. (<http://izvestia.ru/news/502761>).

циях 1990 и 1995 гг. защита прав человека, демократия и принципы управления во благо общества (*good governance*) просто увязывались с политикой развития¹, то по соглашению Котону в рамках обязательного политического диалога между странами права человека, верховенство права, демократия и управление во благо общества стали предметом регулярной оценки, а их нарушение — основанием для приостановления помощи и действия самого договора. Более того, в 2005 г. во время ревизии соглашения в текст были добавлены положения об обязательном сотрудничестве стран АКТ с Международным уголовным судом (МУС) и о сотрудничестве в борьбе с распространением оружия массового поражения. Свежий пример — Южный Судан, который после объявления независимости столкнулся с непростым выбором — налаживать взрывоопасные отношения с Суданом, необходимые для выживания молодого государства, или же подписать соглашение Котону в пакете со Статутом МУС, который выдал ордер на арест президента Судана Омара аль-Башира². Через неизбежное увеличение числа членов ЕС смог обеспечить повышенную легитимность своему наиболее успешному международному проекту (МУС) и подтвердить свое лидерство в борьбе с оружием массового уничтожения.

Надо отметить, что попытки ЕС ввести в соглашения ценностные или мировоззренческие положения встречают сопротивление не только у крупных игроков, таких как Россия, но и у менее влиятельных государств. Представитель миссии Ямайки при ЕС посол Э. Койе подтверждает что «вопросами, вызвавшими наибольшие сложности в процессе переговоров [о ревизии соглашения Котону], были предложения ЕС в области международной безопасности»³. Он объяснил успех европейцев в инкорпорировании обязательств по международной безопасности в текст договора их статусом доминирующего игрока. Не лишним будет добавить, что и сумма финансовых вливаний со стороны ЕС возросла с 2,4 млрд евро в год в 1990–1994 гг. (четвертая Ломейская конвенция) до 2,9 млрд евро в 1995–1999 гг. (четвертая Ломейская конвенция bis), 1,9 млрд евро в 2000–2007 гг. и 3,2 млрд

¹ Agreement Amending the Fourth ACP-EC Convention of Lome Signed in Mauritius on 4 November 1995. ACP-CE 2163/95. Brussels, October 1995.

² Communicate, Coordinate and Cooperate The A-Z of Cohering Crisis Management in the post-Lisbon Era. The EU and Crisis Management in Africa. Event report ESR Briefing, 2011.

³ *Coye E.* The Revised ACP-EC Partnership Agreement: Perspectives for the Future. / Partnership Agreement ACP-EC. Revised in Luxembourg on 25 June 2005. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2006.

евро в 2008–2013 гг. Иными словами, сочетание экономических посулов беднейшим странам и прямой помощи развитию, усиленное постколониальными связями, представляет собой тот «волшебный» рецепт, который позволяет ЕС оставаться доминирующим игроком, оказывающим наибольшее экономическое и нормативное влияние на африканские страны.

В случае Латинской Америки баланс стимулов и выгод от сотрудничества и принятия европейских норм принципиально иной в силу более высокого уровня экономического развития стран Нового Света и иных интересов. Латинская Америка представляет повышенный интерес для ЕС по крайней мере по трем причинам. Во-первых, этот регион располагает значительными запасами энергоресурсов и других полезных ископаемых, востребованных экономиками Старого Света. Во-вторых, Латинская Америка является гигантским рынком сбыта для продукции и услуг, производимых в странах ЕС. В-третьих, экономический рост континента, прежде всего регионального лидера, Бразилии, открывает весьма радужные перспективы для европейских инвестиций, которые в ряде регионов (МЕРКОСУР) уже превысили американские. Все сказанное означает, что по совокупности причин Латинская Америка является для Европейского Союза прежде всего перспективным экономическим партнером, который в условиях стагнации и снижения глобальной конкурентоспособности стран ЕС может стать значимым фактором восстановления и роста. Вместе с тем при выработке стратегии отношений со странами Латинской Америки ЕС вынужден учитывать и то обстоятельство, что крупнейшая страна континента, Бразилия, в скором будущем может составить конкуренцию ему самому.

В отличие от остальных регионов мира Латинская Америка находится в активном поиске новых форм регионального сосуществования и являет миру, пожалуй, наибольшее многообразие интеграционных форматов. Это ставит перед ЕС специфическую задачу: не навязывая латиноамериканским странам модель двусторонних отношений, которая воспринимается как попытка расколоть единство континента, максимально использовать субрегиональные интеграционные потенциалы.

Стратегические документы ЕС, регулирующие отношения с регионами Латинской Америки, ставят целью консолидацию интеграционных субрегиональных процессов в контексте подготовки экономических соглашений (соглашения об ассоциации) между ЕС и латиноамериканскими регионами. На достижение этой цели идет наибольшая часть ресурсов, выделяемых ЕС Латинской Америке (около 40%), а остальные используются для борьбы с региональным

неравенством, наркотраффиком, на образование, информационные цели. Заинтересованность ЕС в продвижении региональной интеграции объясняется тем, что соглашения об ассоциации, которые являются стандартным предложением для всех регионов континента, создают регионализированные консолидированные рынки, которые в случае соглашения с ЕС будут обязаны предоставить ему режим наибольшего благоприятствования¹.

А что же единая Европа готова предложить взамен? Об этом можно судить только по двусторонним соглашениям, которые Европейский Союз заключил с Мексикой и Чили. Дело в том, что сама стратегия межрегионального взаимодействия пока не слишком эффективна: внутренние разногласия воздвигли препятствия на пути переговоров ЕС с Андским сообществом; переговоры с МЕРКОСУР были заморожены. Неудачи на магистральном треке заставили Евросоюз искать альтернативу. Она была найдена в виде классических двусторонних договоренностей.

В качестве основной «приманки» для стран Латинской Америки в начале первого десятилетия XXI в. выступал доступ на рынки ЕС в рамках зоны свободной торговли. Этот доступ предоставляется не автоматически, а на условиях экономической взаимности: либерализации торговли товарами и услугами, ужесточения законодательства об интеллектуальной собственности, открытия рынка госзакупок и т.д. Выполнение этих условий открывает возможности для политического диалога, который особенно ценится латиноамериканскими странами, поскольку позволяет отстаивать в отношениях с ЕС собственную повестку и собственные приоритеты.

Европейский Союз являет внешнему миру особую политическую культуру регионального взаимодействия, опирающуюся на практику ограничения суверенитета, поощрение регионального многообразия при сохранении единства и преодолении неравенства, «мягкую силу» во внешней доктрине и другие специфически европейские, обусловленные уникальным интеграционным экспериментом черты. Эффективен ли такой подход в достижении внешнеполитических целей Евросоюза и может ли он привести к созданию жизнеспособных устойчивых структур и политических образований, воплощающих схожие с ЕС идеалы и ценности? Это покажет время.

¹ *Picard A.A., Rodriguez G., Bustamante N.C.* The European Union: promoter of regional integration in Latin America? Rhetoric and Reality, Debate document Alternative Regionalisms Programme April 2009. P. 14.

Экспорт норм и ценностей через международные организации

В тех сферах, где не применимы стратегия расширения или политика регионализма, где невозможно установление соседских или партнерских отношений, Европейский Союз действует через глобальное нормотворчество. Под ним понимается стратегия влияния на международные режимы и институты, которая способствует внедрению в мировую практику принятых в ЕС стандартов поведения, отражающих накопленный за время интеграции институциональный опыт и ценностные ориентиры. Глобальное нормотворчество находит выражение в таких дипломатических формах, как продвижение европейской повестки дня на международных форумах (климатические изменения, устойчивое развитие, запрет противопехотных мин), выдвижение предложений по реформе существующих международных организаций (Организации Объединенных Наций) или созданию новых организаций (Международный уголовный суд, Киотский протокол), инициирование и/или поддержка мер, принятие которых обусловлено требованиями времени.

Потенциально международные организации выступают наиболее перспективным каналом влияния Европейского Союза на экономические и социальные процессы, развивающиеся в других регионах мира. Реформирование международных институтов в соответствии с практикой и опытом ЕС открывает возможности для весьма широкого транслирования европейских норм и принципов. В то же время эффективность этой формы влияния весьма проблематично оценить в силу особенностей принятия решений в международных структурах, продолжительности реформ и отложенности первых видимых результатов.

За последние полвека Европа стала центром формирования новых правовых практик — как основанных на международном договорном праве, так и относящихся к сфере особого, европейского, права. Именно в Европе создан Суд по правам человека (Европейский суд по правам человека в рамках Совета Европы определенно относится к достижениям европейцев, осуществленным вне рамок ЕС и даже до его создания), которому не нашлось места в структуре ООН. Именно европейцы поддержали канадскую инициативу по созданию самостоятельной юрисдикции в виде Международного уголовного суда, который может судить за военные преступления граждан стран — подписантов его Статута или лиц, совершивших такие преступления

на их территории без предварительной санкции или их осуждения Советом Безопасности ООН.

* * *

В конце первого десятилетия XXI в. мы наблюдаем за тем, как на международную арену уверенно выходят прежде находившиеся в тени крупные государства, которые ввиду их возрастающего веса в мировой хозяйственной системе, принадлежности к уникальным самобытным культурам и положительной демографии можно определить как экономики-цивилизации. К их числу относятся Китай, Индия, Бразилия. Давление, создаваемое экономиками-цивилизациями на существующую международную систему, столь велико — и в перспективе будет только увеличиваться, что уже сегодня Европейскому Союзу приходится переосмыслить привычные конфигурации силы и каналы проведения своих интересов в мире.

Экспорт норм — такая же арена дипломатических баталий, как всякая другая. Достаточно сказать, что в Латинской Америке Европейский Союз оказался в ситуации конкуренции с США, а на постсоветском пространстве единая Европа вступила в негласное соперничество с Россией за ключевую страну региона — Украину.

Еще одного весьма серьезного конкурента европейская модель экспорта норм и ценностей обрела с активизацией внешней политики Китая. В скрытых столкновениях Евросоюза с Китаем в Африке задачи влияния входят в противоречие с задачами обладания, которые, по существу, представляют собой две альтернативные философии во внешней политике. В отличие от ЕС Китай отказался от использования политической обусловленности в пользу не слишком изобретательной, но чрезвычайно эффективной стратегии завоевания рынков сбыта. Китай не выдвигает никаких политических требований вроде построения демократических институтов и предлагает африканским правительствам расходовать выделяемые средства на любые государственные нужды, а не на те, которые по сути определены европейскими экспертами. Делая ставку на создание экономической инфраструктуры (строительство электрогенерирующих мощностей, развитие сети коммуникаций) вместо социальной, ориентируясь на помощь в конкретных проектах вместо бюджетной поддержки, Китай постепенно укрепляет свои позиции на континенте и формирует не только новые рынки сбыта, но и находит новые источники сырья, а также будущих внешнеполитических союзников.

Неудивительно, что возрастающее соперничество с Китаем в бывших европейских колониях Африки сегодня вынуждает европейцев использовать иные практики, зачастую относящиеся к инструментарию *Realpolitik*, и адаптировать свои принципы к жесткой конкуренции со стороны поднимающихся держав.

Существуют сомнения в том, что наднациональное регулирование и наднациональная политическая культура, основанные на европейском опыте, получат широкое распространение в мире. Основным конкурентом Европы и Запада в целом сегодня становится Азия — континент национальных государств, в которых если и случится интеграция, то окажется весьма слабой. Не стоит сбрасывать со счета и традиционных международных игроков — США и Россию. В конце концов в условиях сохраняющихся глобальных дисбалансов конкуренция за рынки, за глобальный спрос, за развитие может обостриться на всех направлениях. И ее исход во многом будет зависеть от того, насколько успешна окажется Европа в мирном распространении своих ценностей, норм и принципов и будет ли именно ее опыт региональной интеграции принят на вооружение другими регионами мира. Несомненно одно — успех Европейского Союза на этом поприще будет способствовать установлению более цивилизованной, в меньшей степени опирающейся на использование силы формы глобальной конкуренции.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

К концу первого десятилетия XXI в. Европейский Союз прошел несколько стадий институциональных реформ. Каждый из его договоров — Маастрихтский, Амстердамский, Ниццкий и, наконец, Лиссабонский — ознаменовали новые вехи интеграционного процесса. Последняя стадия реформ оказалась самой трудной и болезненной. Неудачная попытка утверждения Конституции, вызвавшая серьезный политический кризис, и принятие в конце концов компромиссного Договора о реформе (Лиссабонского) совпали с окончанием самого масштабного в истории ЕС расширения и стали завершением периода успешного развития интеграции «вглубь и вширь» — Великого спокойствия. В этой ситуации прийти к согласию 27-ми, а со вступлением Хорватии и 28-ми странам по жизненно важным вопросам оказывается крайне сложным делом, а возможности компромиссов и дипломатические ресурсы имеют свои пределы.

Тем не менее, пересмотр основополагающих договоров оказывается неизбежным, будет ли он происходить посредством упрощенной процедуры, или путем созыва межправительственной конференции. В любом случае, этот процесс крайне сложен, он требует времени, консенсуса правительств и парламентов национальных государств, а иногда, как в случае с Договором о стабильности, координации и управлении в Экономическом и валютном союзе, и референдумов в ряде стран. Необходимо и согласие Европарламента, который крайне щепетилен относительно любой угрозы ущемления его полномочий. Все это затрудняет дальнейшее развитие и углубление интеграции и одновременно переносит акцент на дифференциацию и гибкую интеграцию, которые уже стали реальностью в зоне евро, пространстве свобо-

ды, безопасности и правосудия, а также и ОПБО. Данный феномен получил дальнейшее развитие в Лиссабонском договоре, что ставит Евросоюз перед дилеммой: с одной стороны, ряд стран не готов продвигаться по пути дальнейшей интеграции, в то время как, с другой стороны, все настойчивее напоминают о себе проблемы, требующие общеевропейского ответа.

До сих пор практика продвинутого сотрудничества оставалась маргинальной, но в условиях современного финансово-экономического кризиса и долгового кризиса в зоне евро перспективы разноскоростного развития Европейского Союза и возможного создания продвинутых групп сотрудничества государств — членов ЕС приобретают особую актуальность. Будущее Европы и в этом контексте определяется, таким образом, единством и разнообразием, как это и было зафиксировано в Конституции. Вполне очевидно, что эти два термина согласуются с трудом, тем не менее, ясно вырисовываются как вызовы, на которые Евросоюзу предстоит ответить, так и современные задачи: продолжать двигаться вперед на основе дифференциации, не подвергая при этом эрозии базовые принципы организации и не теряя из виду общие цели интеграции.

В контексте общих целей стоит рассматривать и последствия кризиса мультикультурализма как идеи, политики и реальности. Все более актуальным становится вопрос не только о правах иммигрантов, но и об их обязанностях по отношению к стране, куда они приехали жить; все чаще раздаются голоса в поддержку «доминирующей культуры», в рамках которой приезжее население вносит свой определенный вклад в социально-культурное наследие страны, не претендуя на его коренное изменение. Таким образом, граждане третьих стран проходят процесс социализации — доказывают, что они знают и понимают историю и принципы государственного устройства принимающей их страны, а также признают ее ценности. Обозначившийся процесс изменения принципов социальной интеграции иммигрантов сопряжен со значительными издержками и трудностями. Ужесточение иммиграционной политики, включая массовые высылки нарушителей порядка, вызывают протест в среде гражданского населения. Наряду с усилением антииммигрантских и праворадикальных настроений многие европейцы остаются сторонниками прежней либеральной модели регулирования миграции. Европейское общество расколото, что чревато социально-политическим противостоянием.

Финансово-экономический и последовавший за ним социально-политический кризисы конца первого десятилетия XXI в. вынесли на поверхность не столь заметное до этого расхождение между сферами

политики, подчиняющимися наднациональному (коммунитарному) регулированию, и теми, что функционировали на основе межправительственного метода интеграции. Поэтому смыслом реформирования управления как еврозоной, так и Шенгенским пространством стали укрепление дисциплины государств-членов, более высокая степень координации их действий и ответственности за поступки, совершаемые в одностороннем порядке. Серьезным испытаниям подверглась и пост-лиссабонская общая внешняя политика ЕС, в частности, в связи с событиями «арабской весны»: государства-члены продемонстрировали отсутствие необходимой солидарности и стремление выработать общие подходы и позиции.

Таким образом, одним из серьезных испытаний на прочность европейского интеграционного проекта стал острый кризис солидарности и доверия государств-членов друг к другу и к институтам ЕС, которые, без сомнения, в рамках своих полномочий, продолжают прилагать немало усилий для решения современных проблем. В результате планы дальнейшего углубления интеграции, прежде всего, создание единого инновационного пространства и устойчивое развитие, как и очередное значительное расширение Евросоюза, не отменены, но отложены на конец второго десятилетия XXI в. Пока же на повестке дня стоит задача сохранения достижений, которые, впрочем, не ставятся под сомнение: это регулирование Единого внутреннего рынка; совершенствование традиционных направлений политики (сельскохозяйственной, региональной) и формирование «молодых» направлений политики — энергетической, иммиграционной, социальной и др.; дальнейшее развитие мер внешнеполитического кризисного реагирования, и, в нечном итоге, продвижение к «банковскому, фискальному и политическому союзу».

В конечном счете судьба Евросоюза зависит от его способности адекватно отвечать нуждам государств-членов и своих граждан, противостоять вызовам внутренней и внешней безопасности, обеспечить экономический рост и социальную справедливость в глобальном контексте растущей экономической и социальной дестабилизации, в то время как центр тяжести глобального управления и принятия стратегических решений продолжает перемещаться от Европы в тихоокеанском направлении и к растущим экономикам.

Европейский политический проект не достиг своего *finalité*, но исчерпало себя стремление превратить Европу в стабильный процветающий континент посредством присоединения к Евросоюзу новых стран на основе разработанных для этой цели критериев соответствия экономическим, политическим и моральным нормам ЕС.

Очевидны попытки Комиссии усилить такой механизм европеизации как обусловленность во внешней политике. Однако из-за несостоятельности попыток ЕС осуществить «экспансию без расширения» только посредством применения данного механизма возникает потребность в новых возможностях и формах международного сотрудничества. Под сомнение ставится сама концепция Евросоюза как «образцового этического пространства». Очевидно несовпадение взглядов ЕС и третьих стран по целому ряду вопросов как экономического характера (неготовность латиноамериканских стран к созданию ЗСТ, безопасность поставок энергоресурсов из России и Центральной Азии), так и политического (неоднозначность последствий экспорта либерально-демократических норм, в первую очередь, для североафриканских стран); следовательно, можно ожидать формирования более гибких подходов, более широкого применения других механизмов европеизации — социализации и модели извлечения уроков.

Новые тенденции, вызовы и проблемы в развитии Евросоюза представляют безусловный интерес и важность для России. С одной стороны, в основе отношений России и Европейского Союза — осознание необходимости и неизбежности конструктивного взаимодействия по всем направлениям утвержденных в начале XXI в. общих пространств; готовность противостоять общим вызовам современности и угрозам безопасности, наконец, здравый смысл и прагматизм, особенно заметный на уровне деловых и профессиональных контактов. С другой стороны, до сих пор отношения партнеров характеризовались отсутствием доверия и понимания логики действий друг друга, завышенными ожиданиями и не всегда оправданными опасениями. Конкуренция за влияние на постсоветском пространстве и противоречия в сфере энергетики выходят на первый план повестки дня, вытесняя на периферию развитие остальных направлений сотрудничества.

Дискуссия о разделяемых ценностях не снимается с повестки дня. Вопрос об общечеловеческих ценностях, которые впоследствии превратились в европейские, поднял первым еще М.С. Горбачев в годы перестройки. Однако для российской внешней политики, претендующей на стратегическую самостоятельность, представляется совершенно не приемлемым принцип обусловленности в сотрудничестве. Надо отметить, что на самом деле применение Евросоюзом данного принципа к России ограничивается лишь несколькими конкретными областями, прежде всего, сферой предоставления режима краткосрочных безвизовых поездок граждан. В отличие от стран — объектов политики соседства самым распространенным механизмом европеизации для России становится модель извлечения уроков — перенесение опыта ЕС на российскую

почву лишь там, где это целесообразно. В целом в отличие от популярного в 1990-е гг. сюжета о возможности вступления России в Европейский Союз сегодня речь идет об интеграции на взаимовыгодных равноправных условиях, о создании Союза Европы, единого экономического и человеческого пространства.

Финансово-экономический кризис, от которого пострадали как страны Евросоюза, так и Россия, общая усталость и раздражение от отсутствия видимых результатов сотрудничества, перенесение внешнеполитических акцентов на азиатский вектор, безусловно, снизили темпы взаимодействия, которое выливается, главным образом, в «бумажное сотрудничество» — многочисленные раунды консультаций и переговоров, бесконечные согласования без прорывных результатов. Поэтому и идея отмены саммитов раз в полгода возникает все чаще и чаще, поскольку каждый раз стороны согласовывают в лучшем случае промежуточные результаты. Однако сами по себе рабочие контакты на уровне бизнеса, специалистов и экспертов, объем которых возрастает, повышают качество отношений, укрепляют доверие и понимание целей и задач друг друга, чего так не достает на высоком политическом уровне. Не случайно, именно деловые круги всех стран ЕС призывают его лидеров принять, наконец, решение в пользу отмены виз для краткосрочных поездок граждан, что открыло бы новые «окна возможностей» обеим сторонам. Сосредоточенность России и Евросоюза на своих внутренних проблемах в конечном счете не отменяет их внешнеполитическую деятельность.

В своих представлениях о «Партнерстве для модернизации» Россия и Европейский Союз находятся на пути сближения. Понятно, что Россия гораздо больше заинтересована в инновационно-технологическом аспекте модернизации, чем ЕС, для которого по-прежнему приоритетами в сотрудничестве остаются российский необъятный рынок и природные ресурсы. Однако в российском обществе растет запрос и на политическую модернизацию, без которой невозможна современная модернизация экономики. В свою очередь, и для ЕС должно стать очевидным, что политическая модернизация не может быть осуществлена на базе сырьевой экономики, поэтому оба аспекта данного процесса должны быть уравновешены.

Приоритетом российской политики становится интеграция на постсоветском пространстве, строительство Таможенного союза, участие в ЕврАзЭС и Евразийском союзе. На повестку дня выходит вопрос о совместимости и взаимодополняемости европейских и евро-азиатских интеграционных процессов. Здесь вполне пригодился бы опыт развития ЕС со всеми его слабыми и сильными сторонами. Хотя его и

невозможно использовать полностью, но отдельные компоненты, принципы и инструменты вполне пригодны для интенсификации интеграционных процессов в ЕвразЭС. Увлечение России азиатским вектором сотрудничества не должно происходить за счет пренебрежения европейской политикой. Признавая важность выстраивания отношений с Китаем и другими перспективными для российской внешней политики государствами, следует помнить, что ресурс модернизации — главной внутривнутриполитической и внешнеполитической цели России — по-прежнему находится на европейском направлении. Поэтому так важны тесные связи со странами, предоставляющими этот ресурс, дальнейшее формирование с Евросоюзом общих пространств, потенциал которых до сих пор не был полностью использован.

Сведения об авторах

Абрамова Марианна Григорьевна, канд. ист. наук, доцент Финансовой академии при Правительстве России. Работала в Институте Латинской Америки РАН, позже являлась доцентом кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Академии налоговой полиции. Сфера научных интересов: история государства и права, новейшая история стран Латинской Америки, региональная интеграция в Латинской Америке.

Арбатова Надежда Константиновна, д-р полит. наук, заведующая сектором международных и политических проблем и Центром европейских исследований ИМЭМО РАН. Сфера научных интересов: европейская интеграция, отношения России и ЕС, европейская безопасность, внешняя политика России.

Бабынина Людмила Олеговна, канд. полит. наук, старший научный сотрудник Института Европы РАН, доцент факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова. Сфера научных интересов: дифференциация и гибкая интеграция в ЕС, политика Великобритании и скандинавских стран в ЕС, транспортная политика ЕС, политическая география.

Бажан Анатолий Иванович, д-р эконом. наук, руководитель Центра денежно-кредитных и валютно-финансовых проблем Института Европы РАН. Член-корреспондент АЭНПДР. Сфера научных интересов: денежное обращение и кредит, банковская деятельность и денежно-кредитная политика в Западной Европе и России, теория денег.

Болгова Ирина Вячеславовна, канд. ист. наук, доцент кафедры прикладного анализа международных проблем, научный сотрудник Центра постсоветских исследований НКСМИ МГИМО. Сфера научных

интересов: международные отношения на постсоветском пространстве, политика России в СНГ, внешняя политика Европейского Союза, политика ЕС в СНГ, отношения Россия—ЕС.

Борко Юрий Антонович, д-р экон. наук, профессор, руководитель Центра документации ЕС Института Европы РАН. Основатель и почетный президент Ассоциации европейских исследований (АЕВИС), профессор кафедры Жана Моне. В 1970—1989 гг. работал в Институте научной информации по общественным наукам АН СССР, позже возглавлял отдел европейской интеграции Института Европы РАН. Сфера научных интересов: европейская интеграция, развитие европейской идеи, социальная политика ЕС, отношения России и ЕС.

Браницкий Андрей Геннадьевич, д-р ист. наук, профессор кафедры регионоведения факультета международных отношений ННГУ имени Н.И. Лобачевского, исполнительный директор НРОО «Фонд европейских исследований в Нижнем Новгороде». Ученый секретарь Нижегородского отделения АЕВИС. Сфера научных интересов: история европейской интеграции, история объединения Европы, европейская идея в истории.

Говорова Наталья Викторова, канд. экон. наук, ведущий научный сотрудник Института Европы РАН. Сфера научных интересов: российский и европейский рынок труда, конкурентоспособность, политика в сфере занятости в России и ЕС, социальная политика ЕС.

Громько Алексей Анатольевич, д-р полит. наук, заместитель директора Института Европы РАН, руководитель Центра британских исследований. Руководитель европейских программ Фонда «Русский мир». Президент Ассоциации европейских исследований России (АЕВИС). Сфера научных интересов: современная политическая история Великобритании, история международных отношений, европейская интеграция.

Данилов Дмитрий Александрович, канд. экон. наук, заведующий Отделом европейской безопасности Института Европы РАН. Сфера научных интересов: проблемы российской внешней политики, европейская и международная безопасность, отношения России с Евросоюзом, НАТО и другими структурами евро-атлантической безопасности.

Исаченко Татьяна Михайловна, д-р экон. наук, профессор кафедры международных экономических отношений и внешнеэкономических связей, заместитель декана факультета международного бизнеса и делового администрирования МГИМО. Сфера научных интересов: многостороннее регулирование торговли, региональные торговые соглашения, торговая политика ЕС.

Кавешников Николай Юрьевич, канд. полит. наук, доцент, зав. кафедрой европейской интеграции МГИМО, ведущий научный сотрудник Института Европы РАН. Сфера научных интересов: отношения между Россией и Европейским Союзом, энергетическая политика ЕС, институты ЕС, внешняя политика ЕС.

Кондратьева Наталия Борисовна, канд. экон. наук, доцент, ведущий научный сотрудник, заведующий Центром экономической интеграции Института Европы РАН, доцент кафедры международных экономических организаций и европейской интеграции НИУ ВШЭ. Сфера научных интересов: Единый внутренний рынок ЕС, региональная политика ЕС, таможенный союз ЕврАзЭС.

Кузнецов Алексей Владимирович, д-р. экон. наук, член-корреспондент РАН, заведующий Центром европейских исследований ИМЭМО РАН, профессор кафедры европейской интеграции МГИМО. Сфера научных интересов: российско-европейские экономические связи, прямые инвестиции стран ЕС в России и российские капиталовложения в Европе, региональная экономическая политика, экономика Германии и стран Балтии.

Кузнецова Екатерина Станиславовна, канд. полит. наук, руководитель образовательного просветительского проекта «Европейские школы» под эгидой ЕС. Старший преподаватель НИУ–ВШЭ. Сфера научных интересов: отношения России и ЕС, инновационное развитие Европы, институциональное развитие ЕС, модели политико-экономического развития, модернизация, правовая система ЕС.

Носов Михаил Григорьевич, д-р. ист. наук, член-корреспондент РАН, заместитель директора Института Европы РАН. Профессор кафедры мировой политики НИУ ВШЭ, профессор факультета мировой политики ГАУГН. Сфера научных интересов: глобальная система международных отношений, проблемы многополярного мира, отношения Европы и Азии, внешняя политика Японии, отношения Европы и США.

Потемкина Ольга Юрьевна, канд. ист. наук, заведующая Отделом исследований европейской интеграции Института Европы РАН. Сфера научных интересов: Европейский Союз и Россия, расширение ЕС, общеевропейское сотрудничество по внутренней безопасности, внешняя политика ЕС, иммиграционная политика и правопорядок ЕС.

Татарчук Наталья Васильевна, канд. ист. наук, доцент кафедры региональных проблем мировой политики факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова и докторант Сорбонны (*Universite de Paris I Pantheon — Sorbonne*). Сфера научных интересов: внешняя политика Франции, французский парламентаризм, внутриполитическое развитие современной Италии, средиземноморская политика ЕС.

Тэвдой-Бурмули Александр Изяславович, канд. полит. наук, доцент кафедры европейской интеграции МГИМО. Сфера научных интересов: европейская интеграция; национализм, регионализм и проблемы идентичности в современной Европе, борьба с расизмом и ксенофобией в европейском регионе, трансатлантические связи ЕС.

Язькова Алла Алексеевна, д-р. ист. наук, руководитель Центра Средиземноморье — Черноморье Института Европы РАН. Сфера научных интересов: проблемы международных отношений в Юго-Восточной Европе, проблемы урегулирования региональных конфликтов.

Европейский Союз в XXI веке: время испытаний / Под ред. О.Ю. Потемкиной
Е 24 (отв. ред.), Н.Ю. Кавешникова, Н.Б. Кондратьевой — М.: Издательство «Весь Мир», 2012 — 656 с. — (Старый Свет — новые времена)

ISBN 978-5-7777-0547-1

Книга продолжает серию монографий Института Европы РАН, объединенных общим названием «Старый Свет — новые времена», и предлагает читателю академический взгляд на современное состояние дел в Европейском Союзе. Перед авторами стояла задача провести комплексный анализ итогов развития ЕС за первое десятилетие XXI века, показать его достижения, внутренние и внешние проблемы, выявить новые тенденции развития ЕС и оценить его перспективы. В книге показано, что вызовы и проблемы в развитии Евросоюза представляют безусловный интерес и имеют большое значение для России, как в контексте многоплановых двусторонних отношений, так и с точки зрения набирающих силу интеграционных процессов на постсоветском пространстве.

В качестве авторов монографии выступили ведущие ученые Института Европы и ИМЭМО РАН, а также специалисты из МГУ имени М.В. Ломоносова и МГИМО(У) МИД России и ряда региональных университетов.

Книга адресована научной и университетской аудитории, экспертному сообществу, а также тем читателям, кого интересует глубокий анализ положения в современном мире, Европе и России.

УДК 323+327
ББК 65.9(4)+66.2(0)6

Серия: Старый Свет — новые времена

**Европейский Союз в XXI веке:
время испытаний**

Под ред. О.Ю. Потемкиной (отв. ред.),
Н.Ю. Кавешникова, Н.Б. Кондратьевой

Редактор *О.А. Зимарин*
Художник *А.Н. Глухов, И.А. Глухов*
Верстка *Е.А. Поташевская*
Корректор *Г.Н. Чернышова*

Подписано в печать 24.09.2012. Формат 60 x 90 ¹/₁₆
Печать офсетная. Гарнитура NewtonС.
Печ. л. 41,0. Тираж 1000 экз. Изд. № 14/12-и
Заказ №

ООО Издательство «Весь Мир»
Адрес: 125009, Москва,
ул. Моховая, д. 11, стр. 3в
Тел./факс: (495)276-02-92
E-mail: info@vesmirbooks.ru
<http://www.vesmirbooks.ru>

Отпечатано в Филиале ОАО «ТАТМЕДИА» ПИК «Идел-Пресс»
в полном соответствии с качеством предоставленных материалов
420066, г. Казань, ул. Декабристов, 2

ISBN 978-5-7777-0547-1



9 785777 705471

Книга продолжает серию монографий Института Европы РАН, объединенных общим названием «Старый Свет — новые времена», и предлагает читателю академический взгляд на современное состояние дел в Европейском Союзе. Перед авторами стояла задача провести комплексный анализ итогов развития ЕС за первое десятилетие XXI века, показать его достижения, внутренние и внешние проблемы, выявить новые тенденции развития ЕС и оценить его перспективы. В книге показано, что вызовы и проблемы в развитии Евросоюза представляют безусловный интерес и имеют большое значение для России, как в контексте многоплановых двусторонних отношений, так и с точки зрения набирающих силу интеграционных процессов на постсоветском пространстве.

В качестве авторов монографии выступили ведущие ученые Института Европы и ИМЭМО РАН, а также специалисты из МГУ имени М.В. Ломоносова и МГИМО(У) МИД России и ряда региональных университетов.

Книга адресована научной и университетской аудитории, экспертному сообществу, а также тем читателям, кого интересует глубокий анализ положения в современном мире, Европе и России.

Серия «*Старый Свет – новые времена*» основана Институтом Европы РАН в 2007 году и выпускается издательством «Весь Мир».