

Раздел 7

**РОССИЯ, СТРАНЫ ЕВРОПЫ
И ПРОБЛЕМЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ
ИНТЕГРАЦИИ**

ОТКРЫВАЯ РАЗДЕЛ

Ал. А. Громько

Россия и Евросоюз: динамика отношений

История отношений современной России и Европейского союза насчитывает немногим более двадцати лет. Формальной точкой отсчета служит Соглашение о торговле и коммерческом и экономическом сотрудничестве, подписанное еще в советское время в декабре 1989 г. После распада Советского Союза потребовался относительно короткий период для того, чтобы новая Россия и ЕС в июне 1994 г. заключили юридически обязывающее Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС). Однако взаимодействие сторон с самого начала отличалось непростым характером; об этом говорит уже то, что СПС вступило в силу лишь три года спустя после его подписания. В течение всех прошедших лет наполнение партнерства реальным содержанием в большой степени зависело от значительного количества внутренних и внешних факторов.

Россия после 1991 г. переживала трудный период становления, обретения новой идентичности, внутренних и внешнеполитических приоритетов. Евросоюз также находился в процессе перманентной трансформации. 1990-е гг. ушли на претворение в жизнь целей Экономического и валютного союза, заложенных в Маастрихтском договоре 1992 г., в первую очередь — создание единой европейской валюты — евро. Параллельно с этим продолжался дальнейший рост количества членов ЕС, и происходила соответствующая ему институциональная адаптация, выразившаяся в Амстердамском договоре 1997 г. и Ниццком договоре 2000 г.

В результате трех раундов расширения 1995, 2004 и 2007 гг. ряды Евросоюза увеличились до 27 участников. Среди них оказались не только государства — в прошлом союзники СССР, но и три бывшие советские республики — Эстония, Латвия и Литва. Многие «младоевропейцы», вступив в ЕС, привнесли с собой в эту организацию собственный взгляд на развитие отношений с Россией, отличавшийся настороженностью и даже враждебностью. Внутренние вызовы развития России и ЕС требовали привлечения к своему решению неустанного внимания и политической энергии, на них, а не на внешнеполитических задачах, были в основном сосредоточены усилия Москвы и наднациональных структур Евросоюза.

Одним из основных привходящих факторов, влияющих на проведение политики по сближению сторон, стало то, что большинство государств—членов Евросоюза являются участниками Североатлантического договора. В результате перипетии в отношениях между Россией и НАТО не могли не сказываться на динамике отношений между Москвой и Брюсселем. Причем, в большинстве случаев такое влияние тормозило, а не придавало дополнительный импульс диалогу, особенно в свете нарастания разногласий между Россией и НАТО по вопросам о расширении этой военной организации на восток и использовании военной силы без одобрения Совета безопасности ООН.

В первые годы XXI века сотрудничество между Россией и Евросоюзом, несмотря на указанные трудности, получило новое дыхание. В 2001 г. кризис в их отношениях, связанный со «второй чеченской войной», был преодолен (предыдущие два кризиса пришлись на 1995 г. из-за «первой войны» в Чечне и на 1998 г. из-за дефолта России)¹. Связано это было в первую очередь с тем, что оба участника партнерства вышли на устойчивую повышательную кривую экономического роста, достаточно успешно решали свои внутренние проблемы. В прогнозах своего среднесрочного и даже долгосрочного развития ЕС и Россия придерживались однозначно оптимистических оценок. Росли их внешнеполитические амбиции и ресурсы. Из года в год нарастала экономическая взаимозависимость России и ЕС; интересы все большего числа экономических субъектов с обеих сторон усиливали вектор взаимной интеграции. К началу нового столетия была создана достаточно прочная институциональная основа сотрудничества: дважды в год проводились саммиты (к концу 2011 г. их состоялось 28), встречи председателя правительства РФ с Комиссией ЕС, заседания Совета сотрудничества (преобразован в 2003 г. в Постоянный совет партнерства) на уровне министров, встречи в рамках Политического диалога на уровне министров иностранных дел, посла РФ в ЕС с Комитетом по политике и безопасности, встречи в Совете по парламентскому сотрудничеству.

В Евросоюзе в преддверии мегарасширения 2004 г. доминировали ожидания быстрого превращения этой организации в один из ведущих центров силы на планете, широкую популярность обрели концепции «европейской мечты» и «евросферы»². Крепло стремление наряду с экономической мощью общего рынка нарастить самостоятельные политические мускулы, превратить Европейскую политику в сфере безопасности и обороны в действенный инструмент влияния ЕС в мире. Россия благодаря консолидации внутривосточного пространства и быстрому росту ВВП с опорой на сырьевой сектор экономики также активизировала свои внешнеполитические усилия, взяла курс на утверждение себя в качестве самостоятельного игрока на международной арене. Ее отношение к пределам европейской интеграции выразилось в Стратегии развития

отношений с Евросоюзом на 2000—2010 гг. В ней указывалось, что Россия не ставит перед собой цель вступления в ЕС или получения статуса ассоциированного членства. Прояснение позиций и намерений сторон на тот момент способствовало их более продуктивному взаимодействию. Этому помогал в целом благоприятный внешнеполитический климат в отношениях между Москвой и рядом ведущих европейских столиц, а также Вашингтоном.

Обоюдное желание поднять отношения на более высокий уровень, выработать углубленные механизмы сотрудничества выразилось в принятии в мае 2003 г. совместной «Концепции создания четырех общих пространств» (экономического, пространства свободы, безопасности и правосудия, пространства внешней безопасности и пространства культуры, науки и образования) и в последующем утверждении через два года программы «дорожных карт», т.е. конкретных шагов по всестороннему развитию отношений. К этому обязывало и то, что стороны заявляли друг о друге как о стратегических партнерах — статус, обязывающий к соответствующим действиям, а не только декларациям.

К этому времени модальность взаимодействия Россия и Евросоюза претерпела значительные изменения. Если в 1990-е гг. оно развивалось по формуле «ведущий — ведомый», когда от России ожидали адаптации ее внутренней и внешней политики в соответствии с нормами, ценностями и интересами ЕС, и в целом евроатлантического сообщества, то в первое десятилетие XXI века стороны все больше рассматривали друг друга в качестве несоподчиненных партнеров. Проявлением взгляда Москвы на характер взаимоотношений стал отказ от участия в программе «нового соседства», разработанной в 2003 г. на базе документа ЕС «Большая Европа — соседство: новые рамки для отношений с нашими восточными и южными соседями». Москва считала, что предложенные концепция и механизмы программы фактически были проводниками политики «мягкой силы» Евросоюза по принципу «помощь в обмен на реформы», вели к распространению его влияния на зоны жизненно важных интересов России.

Со временем отношения между сторонами становились более прагматичными и реалистическими, свободными от завышенных ожиданий. Со стороны ЕС все реже слышались претензии к Москве в отношении ценностных расхождений, тем более что в 2002 г. за Россией был признан статус страны с рыночной экономикой, а во внешней политике Россию и ЕС больше сближало, чем разделяло. Это относится к принципам верховенства международного права, многосторонности (многополярности), коалиционности в принятии решений, упоре на «мягкую», а не «жесткую» силу. Хотя и с большим трудом, но постепенно теряли свое влияние отрицательные стереотипы в отношении России, укоренившиеся среди политических элит западных стран и в массовом сознании в период холодной

войны и даже еще раньше — в эпоху царской России. Однако со стороны различных институций Евросоюза, в особенности Европарламента, константой оставалась критика России, то приглушенная, то громкая, в недостаточном прогрессе в области соблюдения прав человека, верховенства закона, независимости судебной системы.

Сближению позиций сторон по ряду внешнеполитических вопросов способствовало то, что и в России, и в Западной Европе усиливалось обоснованное недовольство внешнеполитическим курсом, проводимым администрацией Дж. Буша-младшего, который диктовали неоконсервативные элементы в окружении президента. За выступлением ряда стран Евросоюза на стороне США в войне против Ирака последовала дискредитация аргументов в поддержку войны, достоянием гласности стали факты военных преступлений, совершенных американскими, британскими и военнослужащими ряда других европейских стран в ходе этой войны, были обнародованы данные о незаконных перевозках подозреваемых в террористической деятельности и о применении против них спецслужбами некоторых западных государств пыток или потворства таким пыткам в третьих странах. На этом фоне упрекать Москву в неприятии «европейских ценностей», заниматься в ее адрес нравочениями становилось все более неуместным.

В России же росло понимание того, что Евросоюз, несмотря на свое стремление к автономности в международных делах, будет и дальше рассматривать себя как неотъемлемую часть евроатлантического пространства, что принципы солидарности и «пула суверенитетов» в ЕС из декларативных все больше превращаются в действующие и действенные, что для достижения успеха в переговорах с наднациональными структурами этой организации необходимо находить общий язык не только с брюссельской бюрократией и европейскими «грандами», но и с «неудобными» для России европейскими партнерами, в первую очередь из числа восточноевропейских государств.

Вместе с тем, Москва не могла не учитывать, что по своей природе Евросоюз на обозримое будущее остается дуалистической межгосударственной и в то же время наднациональной организацией, в которой учет национальных интересов отдельных стран-членов не менее важен, чем интересов, выработанных на основе консенсуса. В начале XXI века взгляд на ЕС, как на экономического гиганта, но политического карлика стал выглядеть анахронизмом. Однако в вопросах внешней политики и безопасности, в ряде экономических областей, еще не подвергнувшихся «коммуни-таризации» (передачи части национальных полномочий наднациональным структурам ЕС), интересы его ведущих государств по-прежнему доминируют над «среднестатистическими». В свете этого Россия, другие крупные мировые и региональные державы, сами европейские страны в зависимости от ситуации и природы вопросов, требующих решения, выбирают в

своих отношениях с государствами ЕС либо «двусторонний трек», либо переговоры с Евросоюзом в целом.

Также российская дипломатия не могла игнорировать тот факт, что участники ЕС по своему весу и влиянию сильно различаются. Многие вопросы во взаимоотношениях с ним решаются в зависимости от позиции «большой четверки» — Германии, Франции, Великобритании и Италии. Внутри Евросоюза существует немало как институционализированных, так и неформальных объединений и групп. Кроме того, в силу исторических, экономических и иных причин в ЕС выделяют группу «друзей России» (например, Германию, Грецию, Кипр, Францию, Италию), группу нейтрально настроенных государств, а также тех, кто по традиции выступает с более жестких в отношении Москвы позиций (например, прибалтийские страны, Румыния, до недавнего времени Польша). Локомотивами в отношениях России и ЕС бесспорно являлись Берлин, Рим и Париж. Состав названных групп со временем мог меняться. Например, Великобритания из группы «друзей России» в 2000 — 2002 гг. впоследствии перешла в группу жестких оппонентов. Но возможно и обратное движение, что демонстрирует в последнее время значительная нормализация в отношениях между Москвой и Варшавой.

В первой половине 2000-х гг. наибольшие разногласия между Россией и Евросоюзом вызвал вопрос расширения. Список озабоченностей Москвы, переданный в Брюссель в 1999 г., включая права русскоязычного населения Эстонии и Латвии и проблему калининградского транзита, Еврокомиссия согласилась обсуждать лишь в начале 2002 г. В результате процесс согласования, а значит и обеспечение согласия Москвы на распространение СПС на новые государства-члены, удалось завершить лишь за несколько дней до официальной даты расширения — 1 мая 2004 г. Однако в целом на фоне принятия концепции четырех общих пространств и «дорожных карт» климат взаимоотношений был благоприятным. С марта 2005 г. появился новый формат переговоров — консультации по правам человека.

Проведение более активной внешней политики и Россией, и Евросоюзом не только способствовало их сближению по обоюдновыгодным вопросам, но приводило к растущим трениям там, где интересы расходились. Так, противоположные трактовки получили результаты президентских выборов на Украине осенью 2004 г., как и результаты других «цветных революций» на постсоветском пространстве. Политика ЕС «нового соседства» все больше, по мнению Москвы, приходила в столкновение с российскими национальными интересами. Не менее противоречивым, с точки зрения Москвы, стал проект Восточного партнерства, запущенный в марте 2009 г. на саммите ЕС в Праге с участием трех южнокавказских государств, Украины, Молдовы и Беларуси. Обострение противоречий произошло вокруг проблемы признания Косово. Расширения ЕС 2004 и

2007 годов еще ближе придвинули к России «визовый барьер». Несмотря на то что энергодиалог стороны вели с 2000 г., все большим раздражителем становился вопрос поставок российских энергоресурсов, особенно после перебоев с поставкой российского газа через территорию Украины в январе 2009 г. и в свете отказа Москвы ратифицировать Энергетическую хартию и подписать дополнительный протокол к ней.

Кроме того, ряд обстоятельств вновь снизили способность Евросоюза на проведение последовательной внешней политики, отвлекали политические ресурсы на решение иных проблем. Провал в 2005 г. ратификации Договора о Европейской конституции в результате референдумов с отрицательным исходом во Франции и Голландии — государствах из числа отцов — основателей ЕС, трудности выработки и доведения до подписания и ратификации нового соглашения, рост евроскептических настроений в Европе и учащение случаев конфликтов на расовой и национальной почве, ярко проявившихся во время бунтов в пригородах Парижа, болезненный процесс притирки друг к другу старых и новых государств-членов заставляли ЕС в целом и входящие в него государства в отдельности сосредоточиться на вопросах внутренней политики, решать проблемы в первую очередь на своем «заднем дворе». Все эти обстоятельства не способствовали прогрессу в отношениях между Россией и ЕС. Более того, механизмы Евросоюза по переговорам с внешними партнерами оставались громоздкими и неповоротливыми. В нем сохранялось несколько центров принятия решений, зачастую конфликтующих между собой. Положение коренным образом не изменилось и после вступления в силу Лиссабонского договора в декабре 2009 г.

1 декабря 2007 г. истек срок действия СПС. Однако, несмотря на то что он нуждался в значительном обновлении, переговоры о новом «базовом договоре» начались лишь в июле 2008 г. после саммита Россия — ЕС в Ханты-Мансийске. Виной тому было проявление рядом стран-участниц «национальных эгоизмов»: Польша еще в 2006 г. блокировала предоставление Еврокомиссии мандата на переговоры с Россией ввиду разногласий с ней по двусторонним вопросам. Претензии к России высказывала и Литва. Только начавшись, переговоры были прерваны из-за августовских событий в Закавказье. После нападения грузинских войск на Цхинвал и на российских миротворцев Россия была вынуждена ввести в Южную Осетию и Абхазию свои войска. Однако в Евросоюзе возобладало мнение о неправомерности действий Москвы и о непропорциональном использовании силы. Тем более ЕС посчитал неприемлемым признание Россией независимости двух бывших частей Грузии. Вместе с тем необходимо отметить, что посреднические усилия Евросоюза, в котором на тот момент председательствовала Франция, сыграли ключевую роль в переводе конфликта в дипломатическую плоскость. В ноябре 2008 г. переговоры о новом «базовом договоре» возобновились³.

Негативные тенденции перемежались с позитивными моментами на пути реализации «дорожных карт». В 2007 г. вступило в силу Соглашение между РФ и ЕС об упрощении визового режима и реадмиссии, в том же году — Соглашение по торговле сталью, в 2010 г. — Соглашение о защите секретной информации. В 2008 – 2009 гг. Россия приняла участие в миротворческой операции ЕС по мандату ООН в Чаде и Центральной Африканской Республике, а позже сотрудничала с ним в операции по борьбе с пиратством в Аденском заливе. Необходимо отметить, что еще в 2000 г. была принята совместная декларация России — ЕС о диалоге по вопросам политики и безопасности. С 2001 г. российские официальные лица на ежемесячной основе проводили консультации с европейскими партнерами в рамках комитета ЕС по политике и безопасности. Успешно развивались многочисленные совместные проекты в сфере культуры, образования, науки. В 2006 г. в Москве начал работу Европейский учебный институт при МГИМО (У) МИД России, призванный повышать квалификацию в первую очередь российских государственных служащих в вопросах европейской интеграции и отношений Россия — ЕС. И все же при всех позитивных подвижках нельзя не признать, что в целом эти отношения в последние годы находились в состоянии стагнации.

Характерной чертой всего периода, предшествовавшего мировому экономическому кризису, было наращивание объемов экономического сотрудничества между Россией и странами ЕС. В 2008 г. во внешнеторговом обороте России Евросоюз занимал уже более 52%, служил для нашей страны источником 75% прямых зарубежных инвестиций (92 млрд евро в 2008 г.). Россия, размер экономики которой в 2000 – 2007 гг. увеличился вчетверо, достигнув 1,2 трлн долларов США, также становилась для ее западных соседей все более важным партнером. К 2009 г. она превратилась в третьего по значению внешнего торгового партнера ЕС после США и Китая, занимая 6% в экспорте товаров в ЕС и 9,6% в импорте его продукции. В 2009 г. Россия поставила в Евросоюз товаров на сумму более 115 млрд евро. Ее прямые инвестиции в ЕС достигли суммы в 28 млрд евро, что вчетверо превосходило объем инвестиций в ЕС из Индии и в два раза — из Китая.

Россия является лидером нефтепоставок в ЕС, которые с 2000 по 2009 г. выросли на 56% до 208 млн тонн ежегодно, а также лидером по поставкам угля (53 млн тонн). По поставкам газа в ЕС Россия занимает третье место (134 млрд куб.м в 2008 г.), или 40% всего газового импорта. По расчетам Еврокомиссии к 2030 г. эта цифра увеличится до 60%. Среди многих европейских государств доля России в импортируемом газе еще выше: в прибалтийских странах — 100%, в Словакии и Болгарии — 90%, в Чехии и Греции — 75%. Россия в свою очередь на 85% зависит от ЕС как импортера газа. Среди других энергоресурсов выделяется также уран, по поставкам которого в ЕС Россия лидирует.

Обе стороны тесно связаны миграционными потоками и в особенности потоками беженцев. В 2006 г. по количеству мигрантов в Евросоюзе Россия занимала седьмое место (4,6%). Впрочем, в 2006 г. по сравнению с 2000 г. количество российских мигрантов в ЕС сократилось на 22%, что отражало рост благосостояния населения в России. Для страны, в которой государственным языком является русский, немаловажное значение имело формирование в странах ЕС значительной русскоязычной общины, численность которой к концу десятилетия составила около 10 млн человек. В количественном отношении наибольшая концентрация русскоязычных имеет место в Германии и Великобритании (соответственно порядка 4 млн и 400 тыс. человек). В процентном отношении от населения русскоязычные, главным образом русские, представлены в Латвии и Эстонии. Иная ситуация складывалась с потоками российских беженцев. В 2000 – 2008 гг. ЕС принял из России более 460 тыс. беженцев, что в основном стало результатом крайне нестабильной ситуации на Северном Кавказе⁴.

Дальнейший прогресс в сфере экономического взаимодействия ЕС и России зависит во многом от того, когда состоится присоединение последней к Всемирной торговой организации (ВТО)⁵. В последние годы окончательное решение этого вопроса по разным причинам постоянно откладывалось; очередным сроком вступления России в ВТО назывался конец 2011 г. После вступления России в эту организацию реальным станет переход к осуществлению концепции общего европейского экономического пространства, идея которого, высказанная еще в 2001 г. президентом Еврокомиссии Романо Проди, предусматривает создание зоны свободной торговли между Россией и ЕС. Правда, с тех пор на этом пути возник новый фактор — создание в 2009 г. Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана.

Мировой экономический кризис внес в отношения Евросоюза и России значительные коррективы. В 2008 – 2009 гг. показатели их экономического взаимодействия значительно снизились, начав с 2010 г. постепенно возвращаться на докризисные уровни⁶. В результате обострения социально-экономических, а в случае ЕС еще и политических проблем, особенно остро проявившихся в еврозоне, стороны в очередной раз сосредоточились на решении задач внутреннего развития. Хотя Лиссабонский договор 2009 года создал благоприятные условия для проведения Евросоюзом более согласованной и системной внешней политики, включая пост Высокого представителя ЕС по вопросам внешней политики и безопасности, на продвижение повестки дня в переговорах с Россией эти нововведения качественным образом пока не повлияли.

Наполнение реальным содержанием тезиса о стратегическом партнерстве (в отличие от «зрелого», «прагматичного партнерства», «селективной интеграции») России и Евросоюза представляется безальтернативным по ряду фундаментальных причин.

Во-первых, по линии двухстороннего сотрудничества экономическая взаимозависимость, судя по всему, будет только нарастать, в первую очередь в таком стратегическом секторе, как энергетика.

Во-вторых, техническое перевооружение российской экономики, создание на территории России современных конкурентоспособных производств невозможно в обозримом будущем без привлечения к выполнению этих задач западноевропейского бизнеса и экспертизы. Биржи Западной Европы являются ключевым каналом доступа России к мировому рынку заемных средств. Выполнению задачи по модернизации российской экономики и других сфер жизни страны, поставленной президентом Д. А. Медведевым в 2009 г., призвана способствовать инициатива «Партнерство для модернизации», принятая сторонами в мае — июне 2010 г. на саммите Россия — ЕС в Ростове-на-Дону.

В-третьих, в цивилизационном и культурном плане пространство Евросоюза является для России наиболее близким и привлекательным. Именно с ним будут и дальше связаны основные интересы российских предпринимателей, туристов, студентов, ученых.

В-четвертых, Россия и Евросоюз, его ведущие государства-участники являются незаменимыми партнерами в деле урегулирования большого числа региональных и глобальных проблем. Друг без друга им не найти адекватного ответа на вызовы безопасности, как внутренние, например «замороженные конфликты» или миграционные потоки, так и внешние — нераспространение ОМУ, международный терроризм, трансграничная преступность, наркотрафик и др. России следует не упускать из виду тот факт, что ЕС будет и дальше стремиться наращивать свои усилия в качестве влиятельного глобального игрока. Например, об этом свидетельствует практика проведения саммитов ЕС, наряду с Россией, со все большим количеством партнеров, как отдельными странами, так и регионами и даже континентами: США, Китаем, Индией, Южной Кореей, ЮАР, Азией, Африкой, Украиной, Латинской Америкой и государствами Карибского бассейна. Однако надо заметить, что только с Россией Евросоюз проводит саммиты дважды в год. ЕС участвует во встречах «большой восьмерки» и «большой двадцатки», сотрудничает с ООН, является членом ближневосточного квартета⁷.

В-пятых, в обозримом будущем обе части Европы от Лиссабона до Владивостока — и восточная, и западная — по объективным причинам будут уступать свои позиции в мире с точки зрения демографии, доли в мировом ВВП, конкурентоспособности в пользу новых региональных и глобальных центров влияния. В среднесрочной и долгосрочной перспективе для преодоления этой тенденции необходимо продолжать процесс взаимной интеграции, решать проблемы, которые мешают европейским государствам выступать с близких, согласованных позиций. Старый Свет останется опорным для России и в условиях ее возрастающего внимания к Азиатско-Тихоокеанскому региону.

Примечание

¹ Россия и Европейский Союз в начале XXI века // Доклады Института Европы. 2009. № 244. С. 72 – 73.

² См., например: *Rifkin J. The European Dream: How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream* (New York: Jeremy Tarcher / Penguin. 2004).

³ К концу 2010 г. было проведено 12 раундов переговоров.

⁴ *Daniel S. Hamilton. Europe 2020. Competitive or Complacent?* Center for Transatlantic Relations. 2011. PP. 225 – 227.

⁵ Двусторонние переговоры ЕС и России по присоединению последней к ВТО завершились в декабре 2010 г. на саммите в Брюсселе. После этого решение вопроса переместилось в многосторонний формат на консультациях в Женеве.

⁶ В 2009 г. торговый оборот сократился на 38,3% по сравнению с 2008 г.

⁷ European Council Conclusions, EUCO 21/10, CO EUR 16, CONCL 3, Brussels, 16 September 2010.

ВВЕДЕНИЕ В ПРОБЛЕМАТИКУ: официальная позиция

И. С. Иванов

Россия и Европа на рубеже столетий*

На изломе веков человечество традиционно переживает знаковые события, которые оставляют глубокий след в его дальнейшей истории. Так было в эпоху великих географических открытий. Так было на рубеже XIX века, когда Европа пережила Французскую революцию и наполеоновские войны. Не стал исключением XX век — Первая мировая война и революция в России в корне изменили привычный облик Старого Света.

И сейчас — на рубеже XXI столетия — международные отношения вновь переживают глубинные трансформации. Падение Берлинской стены и завершение холодной войны открыли принципиально новые перспективы формирования демократического и справедливого миропорядка. Появился уникальный шанс войти в XXI век действительно с «плюсом», оставив в прошлом весь негатив. Однако добиться этой цели оказалось значительно сложнее, чем мы рассчитывали.

На смену угрозам эпохи биполярного противостояния пришли вызовы и риски нового поколения. Они несут в себе отрицательный заряд, могут серьезно омрачить международные отношения, подорвать надежды на устойчивое развитие. Причем в условиях открытого и взаимозависимого мира эти вызовы затрагивают безопасность всех государств.

В реальность превратилась опасность расползания ядерного и других видов оружия массового уничтожения и средств их доставки. Продолжается совершенствование и увеличение запасов обычных видов вооружения.

Ценой беспрецедентного скачка в экономическом и технологическом развитии стала прямая угроза нарушения климатического баланса планеты. Здоровью и выживанию человечества угрожают экологические катаклизмы и новые болезни. Увеличивается разрыв между бедными и богатыми странами.

* *Иванов И. С.* Россия и Европа на рубеже столетий // *Международная жизнь.* 2000. № 2.

Обратной стороной глобализации обернулась растущая интернационализация организованной преступности и наркотрафика. Появились невиданные ранее формы терроризма, который собрал под свои знамена экстремистов со всего мира.

Стабильность многих стран и целых регионов сотрясают конфликты, замешанные на агрессивном сепаратизме и межэтнических противоречиях.

Одним словом, весь организм международных отношений, долгие годы державшийся на стимуляторе страха глобального уничтожения, перестав его принимать, оказался незащищенным от множества новых и застарелых болезней. У международного сообщества, к сожалению, пока не нашлось против них целостного и эффективного противоядия.

Ответственность нынешнего момента в том, что нам предстоит выбрать единственно правильный путь, ведущий к преодолению всех этих проблем. И права на ошибку у нас нет. Слишком дорогая цена, которую заплатило человечество, чтобы уйти от глобальной конфронтации и взаимного недоверия. Именно на нас лежит ответственность за то, чтобы движения вспять не было.

На наш взгляд, настало время сообща разработать «Концепцию мира в XXI веке». С этой инициативой, как известно, выступил Президент России Б.Н.Ельцин в ходе саммита «большой восьмерки» в Кельне в июне 1999 года. Речь идет об определении основных элементов архитектуры будущего мироустройства на обозримую перспективу. Концепция видится нам как свод общих ценностей и согласованных принципов взаимоотношений государств, направленных на утверждение в XXI веке мира без войн и насилия.

Она должна отражать и все многообразие современного мира, строиться на том, что всех нас объединяет. Любая конструкция миропорядка без сотрудничества и взаимного учета интересов недолговечна и обречена на противостояние и дезинтеграцию. Когда мы, в России, говорим о многополярности, то рассматриваем ее отдельные полюса не как что-то конкурирующее друг с другом, а как базовые блоки здания будущего миропорядка. Причем блоки, прочно скрепленные между собой нормами и принципами международного права. Чем больше согласия между ними, тем более стабильным и предсказуемым будет мир.

Для сопряжения интересов и подходов различных государств и групп стран необходима также эффективная вертикаль международных структур. На ее вершине — Организация Объединенных Наций — несомненный механизм регулирования международных отношений. Сегодня можно с полной ответственностью утверждать, что ООН выдержала испытание временем и не раз сыграла решающую роль в решении сложнейших мировых проблем. Вместе с тем любая система требует обновления, адаптации к тем задачам, которые ставит жизнь. Для нас реформа ООН — прежде всего комплекс мер по повышению ее роли на международной арене. Разумеется, такая реформа должна привести и к повышению эффектив-

ности Совета Безопасности, сделать этот главный орган ООН более представительным за счет включения в его состав новых авторитетных членов.

Следующее звено — региональные организации, роль которых будет возрастать. Для Европы таким форумом, объединяющим все государства континента, является Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Она по праву занимает центральное место в системе европейской безопасности.

Новой вехой в истории ОБСЕ стала Стамбульская встреча на высшем уровне, которая состоялась в середине ноября 1999 года. Этот саммит незаслуженно получил весьма однобокое освещение в мировых СМИ, хотя на нем были приняты серьезнейшие решения, последствия которых ощущит на себе каждый европеец.

Главный политический результат саммита — подтверждение всеми государствами — участниками ОБСЕ приверженности основополагающим принципам Устава ООН и хельсинкского Заключительного акта. Это означает, что основой межгосударственных отношений в Европе по-прежнему останутся уважение суверенного равенства государств, их территориальной целостности, неприкосновенности границ, неприменение силы или угрозы силой, мирное урегулирование споров, невмешательство во внутренние дела, соблюдение прав человека. То есть те принципы, на которых должна строиться европейская безопасность и стабильность на годы вперед.

Саммит принял ряд документов. Один из наиболее важных — Хартия европейской безопасности, которая является своего рода «кодексом поведения» государств и организаций в Европе. Зафиксирована в этом документе и готовность государств — участников ОБСЕ строить свои отношения в духе партнерства и взаимной помощи. Причем такая помощь будет предлагаться с учетом согласия на это соответствующего государства или в ответ на его просьбу.

Весомым результатом явилось подписание Соглашения об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе и одобрение Венского документа по мерам доверия в качестве основы для дальнейшей работы. Вместе с Хартией эти два документа составляют надежный каркас взаимодействия и безопасности европейских стран на будущее.

Возвращаясь к Хартии, хотел бы отметить, что в ее рамках закреплены также правила сотрудничества международных организаций в регионе ОБСЕ. Они призваны обеспечить строгое следование всех этих структур Уставу ООН, транспарентность и предсказуемость их действий. События этого года наглядно продемонстрировали насущную необходимость таких правил. Здесь не могу не отметить вклад Европейского союза в их разработку.

Думаю, это закономерно, так как Евросоюз играет все более активную роль в мировых и европейских делах. Рассматриваем всестороннее

сотрудничество с ЕС как одно из ведущих направлений нашей европейской политики. Партнерство с Европейским союзом — стратегический выбор России. За последние годы нами совместно накоплен позитивный и содержательный опыт. Сегодня ЕС для нас — крупнейший торгово-экономический и инвестиционный партнер.

Положительный импульс связям со странами — членами Евросоюза придало Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между Россией и Европейским союзом, которое вступило в силу в декабре 1997 года. Мы пока делаем первые шаги в использовании богатейшего потенциала этого соглашения. Впереди еще много дел. Главное, однако, мы двигаемся поступательно. Динамичный характер наших отношений подтвержден принятыми в этом году встречными стратегиями развития отношений России и ЕС.

Введение поста Высокого представителя по общей внешней политике Евросоюза и фактическое объединение его с должностью Генерального секретаря ЗЕС открывает новые возможности для нашего взаимодействия на международной арене, а также в контексте формирования «европейской оборонной идентичности».

Не скрою, мы внимательно следим за развитием интеграционных преобразований на этих направлениях в рамках Европейского союза. В этом нет ничего удивительного, так как сегодня рождается принципиально новая структура в Европе. Реализуется схема, о которой в течение веков писали европейские философы и историки. Россия, разумеется, не хочет находиться в стороне от этих процессов. Более того, наше тесное подключение к ним способно стать одним из главных стабилизирующих факторов на нашем континенте, раздвигающих горизонты безопасности и сотрудничества.

Не могут оставить нас безучастными и планы расширения Евросоюза. На саммите в Хельсинки осенью 1999 года список претендентов на вступление пополнился новыми кандидатами. Большинство из них — наши крупные экономические партнеры. Для нас особенно важно, чтобы еще до приема были отрегулированы вопросы их торгово-экономических связей с Россией. Мы уже ведем соответствующие переговоры с Комиссией Европейских сообществ. Открыты и заинтересованы в таких контактах и со странами-кандидатами. Подобный опыт у нас уже есть со скандинавскими странами и Австрией.

Известный немецкий писатель Л.Фейхтвангер говорил: «Непонимание делает из друзей врагов». Поэтому, на наш взгляд, развитие взаимопонимания, умение прислушиваться к мнению и озабоченностям партнера должно быть главным в отношениях между Россией и Евросоюзом. Нельзя допускать каких-то конъюнктурных колебаний в них. Слишком велика цена — процветание и благополучие Европы. Россия полностью готова именно к таким отношениям с Евросоюзом и рассчитывает на аналогичный подход наших партнеров.

Если Россия и ЕС действительно стремятся быть стратегическими партнерами, то необходимо и мыслить стратегически, думая о будущем. Эти отношения не могут использоваться в качестве разменной монеты в сиюминутных интересах. Они должны помогать нам решать те или иные проблемы, от которых никто не застрахован.

История Европы — это череда зарождавшихся и распадавшихся военно-политических союзов, борьба между которыми приводила к конфронтации, а зачастую и к войнам на нашем континенте. Жесткие разделительные линии проходили через судьбы стран, народов и простых людей.

Вот почему Россия так настойчиво добивается создания действительно всеобъемлющей системы европейской безопасности, в которой было бы достойное место каждому государству нашего континента. Вот почему Россия считает ошибочными планы формирования натоцентристской модели. Тем более что попытки обеспечить собственную стабильность, отгородившись от своих соседей военно-политическими границами, не только иллюзорны, но и уводят в сторону от решения истинных проблем.

Это не означает, что мы склонны игнорировать или недооценивать роль НАТО в европейских делах. Россия потратила немало сил, чтобы превратить наши контакты с альянсом в составной элемент европейской безопасности и стабильности. В мае 1997 года мы пошли на подписание с альянсом основополагающего акта о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности. На его основе был сформирован Совместный постоянный совет для рассмотрения вопросов безопасности, вызывающих общую озабоченность.

В рамках Совета проводились полезные дискуссии по вопросам европейской безопасности, нераспространения оружия массового уничтожения, урегулирования региональных конфликтов и миротворчества. Мы взаимодействовали по военной линии — в боснийской операции, в области ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий.

И сегодня убежден в правильности сделанного нами выбора, так как Акт содержит целый ряд принципиальных для всей структуры европейской безопасности положений. Достаточно вспомнить принцип отказа от применения силы или угрозы силой друг против друга или любого другого государства, его суверенитета, территориальной целостности или политической независимости любым образом, противоречащим Уставу ООН. Уверен, будь этот принцип соблюден, нам удалось бы много избежать из того, что случилось и продолжает происходить на Балканах. То, что произошло и привело к замораживанию наших отношений с НАТО, — не наш выбор. Россия ответственности за это не несет. Мы остаемся надежным и предсказуемым партнером, искренне заинтересованы и в тесном взаимодействии со всеми европейскими странами в решении насущных проблем, стоящих на повестке дня.

К числу таких проблем, несомненно, относится терроризм. Приведу цитату, изменив в ней одно лишь слово. «Было бы серьезной ошибкой рассматривать терроризм как исключительно или преимущественно российскую проблему. На самом деле он представляет собой явную и реальную опасность для любого общества, основанного на терпимости и открытости, и для мирных граждан в любой стране. Когда речь идет о борьбе с терроризмом, не должно быть разделительных линий между мусульманами и евреями, протестантами и католиками, сербами и албанцами, развитыми и развивающимися странами. Единственно возможная разделительная линия пролегает между теми, кто практикует, поддерживает или допускает террор, и теми, кто понимает, что террор — это элементарное убийство». Это цитата из выступления на 53-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН Президента США Б. Клинтона. Разумеется, он говорил, думая о США. Но все, что сказано, в полной мере относится и к другим странам. Поэтому в первом предложении я заменил слова «американская проблема» на — «российская проблема».

Вот почему мы бьем тревогу в связи с развитием событий в Косово. Там ускоренными темпами формируется еще один очаг международного терроризма, который превратился в рассадник наркотрафика и незаконной торговли оружием уже в центре Европы. Прежние боевые структуры бывшей Освободительной армии Косово фактически беспрепятственно переливаются в так называемый Корпус защиты Косово. Причем цели и планы боевиков не претерпевают заметных изменений. Нас удивляет, почему наши европейские партнеры столь пассивно взирают на эти процессы.

Если Косово выйдет из состава СРЮ — а дело идет именно к этому, — то не только будет вновь дестабилизирована ситуация на Балканах, но и метастазы экстремизма начнут расползаться по всем странам Западной Европы.

Россия сама обожглась на недооценке потенциала бандитов и террористов. После событий 1994 — 1996 годов федеральные власти России полностью ушли из Чечни. При этом сохранялось финансирование бюджетной сферы, пенсионеров, различных экономических проектов. Мы надеялись, что местным властям удастся самим наладить жизнь в республике, взять под контроль бандитские формирования. Чем закончилось дело, вы знаете. Власть в Чечне постепенно перешла в руки бандитов. Из республики было насильно изгнано практически все нечеченское население, а это более 500 тыс. человек, которые нашли пристанище в различных регионах России. Все направлявшиеся центром деньги разворовывались. Экономика оказалась полностью разрушенной. На смену судебной системе пришли средневековые порядки. В весьма прибыльный бизнес превратился захват заложников. Наконец, уверившись в своей полной безнаказанности, бандиты осуществили прямую агрессию против другого субъекта Российской Федерации — Дагестана. Террористические акты были совершены

в Москве и других городах страны. От рук террористов пострадало 1580 мирных жителей.

Контртеррористическая операция на Северном Кавказе стала вынужденным и, надо признать, запоздалым ответом на бандитский вызов. Это не война против чеченского народа или ислама, как кто-то хотел бы это представить. Чечня стала передовым фронтом борьбы с международным терроризмом. Вот почему в регион потянулись террористы всех мастей. В свою очередь тысячи наемников, обученных в лагерях на территории Чечни, реально готовятся нести идеи экстремизма по всему миру. Их «конечный пункт» отнюдь не Кавказ, и это должны понимать наши зарубежные партнеры.

Что же касается собственно планов по дальнейшему урегулированию на Северном Кавказе, то они не раз четко излагались российским руководством. В Чеченской республике должны быть восстановлены конституционный порядок и законность. Особое внимание уделяется социально-экономическому возрождению региона, разрушенного и разграбленного бандитами, а также возвращению временно перемещенных лиц. И многое уже сделано. Открываются школы и больницы, которые не работали все эти годы. Возобновлена выплата пенсий и зарплат. В дома мирных жителей возвращаются свет и тепло. На местах восстанавливается вертикаль власти. В этом воочию могли убедиться многочисленные международные делегации, которые посетили в последнее время регион.

На Западе было высказано много небывлиц в связи с событиями на Северном Кавказе, оттуда звучали несправедливые обвинения и заявления в наш адрес. Пусть они останутся на совести тех, кто этим занимался, желая или не желая того, но фактически подыгрывая всем этим бен ладенам и басаевым. Спрашивается, отвечает ли это интересам международной стабильности?

Решая локальные проблемы на нашем континенте, мы не должны упускать из вида долгосрочные интересы в области стратегической стабильности. Более четверти века Договор по противоракетной обороне обеспечивает необходимые условия для поступательного продвижения по пути ядерного разоружения. Без этого документа не было бы ни Договора о ракетах средней и меньшей дальности, ни глубоких сокращений стратегических наступательных вооружений.

К сожалению, в последнее время все более реальные очертания приобретают планы США, направленные на развертывание национальной системы противоракетной обороны территории страны. Такое развертывание, будь оно осуществлено, может разрушить Договор по ПРО и через него ту основу, на которой в последние десятилетия строились структура стратегической стабильности и весь «разоруженческий» процесс. Россия твердо выступает за строгое соблюдение этого документа, выполнение в полном объеме взятых на себя обязательств. Мы ведем консультации с Ва-

шингтоном по этой теме, пытаемся убедить партнеров в важности сохранения стратегической стабильности.

Круг участников договора невелик, но в силу своей фундаментальной значимости он затрагивает безопасность всех государств, в том числе европейских, позиция которых в поддержку Договора по ПРО имеет важное значение.

Есть и другие весьма сложные вопросы, по которым тесное взаимодействие европейских государств просто необходимо.

Надо признать, что европейцам не удалось решить все те проблемы, которые поставил перед нами XX век. Но главное мы сделали — Европа сегодня развивается по общедемократическим стандартам. Безвозвратно в прошлое ушла угроза большой войны на Европейском континенте. Однако теперь перед нами стоит не менее сложная задача — создать единую и процветающую, безопасную и стабильную Европу. Добиться реализации этой благородной цели можно только сообща.

С. В. Лавров

Перспективы развития европейского сотрудничества: взгляд из Москвы*

Обеспечение высокого уровня жизни всем россиянам — главная цель политики российской власти. В последние годы здесь достигнуты значительные успехи. Принятые недавно новые решения в социальной сфере закрепляют последовательный и долгосрочный характер этого курса. В его основе — устойчиво высокие темпы роста, который уже в большей части обеспечивается не за счет цен на нефть и газ, а за счет реального сектора — промышленности, строительства, торговли. Реализуются крупные инфраструктурные проекты. Созданы институты развития, необходимые для перехода к принципиально новой, инновационной экономике. Рекордными темпами растут прямые иностранные инвестиции. Россия вошла в группу ведущих экономик мира. Только за период с 2000 по 2006 год размер нашего внешнеторгового товарооборота вырос более чем в три раза, а с Евросоюзом — пятикратно.

Восстанавливая свои позиции на мировых рынках, страна использует свои естественные конкурентные преимущества. При этом мы готовы к тому, чтобы на равных с партнерами участвовать в формировании более эффективных и справедливых основ международной торгово-экономической и валютно-финансовой системы. Продвигаем такой подход в многосторонних институтах, в «восьмерке», а также в рамках переговоров о нашем вступлении в ВТО и ОЭСР.

Последовательно укрепляются позиции России как страны-донора в сфере международного развития. Наш вклад в облегчение долгового бремени развивающихся стран по линии Парижского клуба — около 12 млрд долларов. В рамках «Группы восьми» Россия взяла дополнительные обязательства по финансированию в течение ближайших четырех-пяти лет инициатив в сфере образования, борьбы с инфекционными заболеваниями и энергетической бедностью на общую сумму около 600 млн долларов. В 2007 году — без учета списания задолженности — наша помощь на цели развития составила 210 млн долларов. Планируем по мере формирования внутренних социально-экономических предпосылок последовательно повышать этот показатель, ориентируясь на одобренные в ООН рекомендации.

Главным внешнеполитическим результатом нашего развития последних лет стало укрепление Россией своей самостоятельной роли в международных делах. Это отвечает нашей политической традиции и нашей исто-

* Лавров С. В. Перспективы развития европейского сотрудничества: взгляд из Москвы // Международная жизнь. 2008. № 3.

рии. Всегда, когда мы позволяли другим думать за себя, это оборачивалось негативными последствиями для самой России и окружающего нас мира. Намерены в полной мере вносить свой вклад, в том числе интеллектуальный, в решение глобальных проблем, в утверждение более демократического миропорядка, основанного на коллективных началах и международном праве. Крайне важно, чтобы все как можно скорее осознали смысл фундаментальных перемен, связанных с окончанием холодной войны. Сегодня мир вышел из «скорлупы» двублоковой директории и объективно становится многополярным. Ни у кого нет монополии на процессы глобализации — это ключевой факт, который многим еще предстоит признать.

Политическая и психологическая инерция прежних подходов продолжает оказывать негативное влияние на глобальную и региональную политику. Этот растущий разлад с действительностью в политике ряда наших партнеров вынудил нас призвать к открытым, честным и демократическим дебатам. Мы не сможем эффективно взаимодействовать, если не согласуем модальности сотрудничества. В этом — смысл Мюнхенской речи Президента В. В. Путина в феврале прошлого года.

Россия проводит открытую внешнюю политику, не стремится обеспечивать свою безопасность за чужой счет. Новой России ничего не нужно, что добывается силой оружия. Мы никому ничего не навязываем. Более того, повсюду сталкиваемся со свидетельствами востребованности активной роли нашей страны в международных делах. Сознаем свою ответственность.

Россия — крупнейшее европейское государство. Она, как и США, — неотъемлемая часть европейской цивилизации. Собственно, Россия всем своим развитием на протяжении веков обеспечивала расширение европейского цивилизационного пространства.

Россия не только брала у Европы, но и «вкладывалась» в нее. Это — вся российская культура XIX — XX веков, и прежде всего литература и искусство. Это — и срыв попыток насильственного объединения Европы, включая спасение континента, в боевом братстве с нашими союзниками, от фашистского господства, которое несло смертельную угрозу всей европейской цивилизации.

Не будет ошибкой определить модернизацию страны, предпринятую Петром Великим, как проект общеевропейского значения. Без обновленной России вряд ли было бы возможным последующее развитие континента. То, что было верно тогда, вдвойне справедливо сейчас. В единстве могла бы состоять подлинная эмансипация Европы — прежде всего от собственных внутренних раздоров и внешней опеки, что высвободило бы огромный творческий, интеллектуальный, экономический и иной потенциал в интересах европейских народов и всего мира. Сегодня объективно отпала необходимость в поддержании европейского равновесия извне, как это было в период холодной войны.

Безусловным приоритетом для России является развитие многообразного взаимодействия на пространстве СНГ. Как и в других регионах, здесь с полной силой заявляют о себе интеграционные императивы глобализации. Мир, спокойствие и процветание в этом регионе жизненно необходимы для нормального демократического развития общества во всех странах Содружества. Призываем всех действовать на этом пространстве легитимно и транспарентно, не нанося ущерба стабильности и при полном уважении законных интересов стран этого региона, их культуры и традиций. Убеждены в совместимости интеграционных процессов в рамках Евросоюза и на пространстве СНГ: все они «работают» на общее будущее нашего континента, помогают заложить материальные основы для кардинальной трансформации всей европейской архитектуры.

К сожалению, переходный этап в европейской политике непозволительно затянулся. ОБСЕ так и не стала структурой, воплощающей единство Европы. Более того, внутри ОБСЕ создаются новые разделительные линии, подрывается принцип равенства государств-участников. Не помогает делу и продолжающееся расширение НАТО, которое трудно объяснить с точки зрения укрепления подлинно общеевропейской безопасности.

Иногда приходится слышать: Россия, выступая против расширения альянса, сама сотрудничает с ним более интенсивно, чем претенденты на вступление. Но в этом-то все и дело: характер современных угроз безопасности таков, что для их эффективной нейтрализации вполне достаточно сотрудничать с НАТО в самых разных форматах, не прибегая при этом к традиционным методам геополитической экспансии, которая лишь сеет недоверие и создает риски для военно-политической стабильности.

В свое время, когда Россия потребовала отмены ограничительных статей Парижского мира, который подвел итоги Крымской войны, канцлер А. М. Горчаков указывал на то, что международные гарантии безопасности России на Черном море имели лишь «теоретическое значение». Именно этот разрыв между «теорией» и «практикой», между словом и делом потребовала исправить Россия. Такой же разрыв образовался сегодня — в европейском контроле над вооружениями вследствие того, что уже на протяжении девяти лет адаптированный ДОВСЕ существует лишь виртуально — из-за отказа членов НАТО его ратифицировать. А «старый» ДОВСЕ с исчезновением ОВД и расширением НАТО давно утратил связь с действительностью.

Согласно ему, страны НАТО могут нарастить свои вооружения в Европе до 26 тыс. танков, 40 тыс. бронемашин, 25 тыс. артсистем, 8300 боевых самолетов и 2500 ударных вертолетов. В совокупности это на 23 тыс. единиц больше коллективных уровней для НАТО на момент заключения договора в другую историческую эпоху и практически вдвое больше договорных возможностей участников ДОВСЕ, не входящих в альянс. Конечно же, у нас возникает закономерный вопрос: зачем странам НАТО такой

резерв для наращивания? Ведь практически по всему периметру своих европейских границ на севере, западе и юге Североатлантический альянс омывается морями и океанами. А тем временем НАТО продвигает свою военную инфраструктуру на Восток, приближая ее к нашим границам.

Наше решение приостановить выполнение ДОВСЕ преследует цель изменить эту ненормальную ситуацию. Мы готовы к продолжению переговоров в интересах восстановления жизнеспособности режима контроля над обычными вооружениями.

Не отвечают требованиям времени и планы размещения американской противоракетной базы в Восточной Европе в отсутствие реальной угрозы для континента. Нас заверяют, что и это не против России. Но еще Бисмарк говорил, что в военном деле важны не намерения, а потенциалы. Всем придется из этого исходить, если ТПР ПРО материализуется. Не будем обманывать себя: проблема ПРО — отнюдь не двустороннее дело, а общеевропейское. Не понятно, почему этого не хотят видеть в Евросоюзе.

Не меньшую озабоченность вызывает и то, что на фоне планов создания ПРО пробуксовывают российско-американские переговоры о сохранении преемственности в процессе ядерного разоружения. Срок действия Договора о сокращении стратегических наступательных вооружений истекает в декабре 2009 года, и в отсутствие полноценных, юридически обязывающих договоренностей о дальнейших ограничениях на такие вооружения на последующий период будет нанесен серьезный ущерб стратегической стабильности. «Противоракетный щит» плюс свобода рук в сфере стратегических наступательных вооружений — специалистам должен быть понятен дестабилизирующий эффект такого сочетания. Речь идет опять-таки не о намерениях, а о потенциалах.

Считаем, что все должны уважать совместное обязательство России и членов НАТО, принятое на высшем уровне в Римской декларации 2002 года: «Строить совместно прочный и всеобъемлющий мир в Евроатлантическом регионе на принципах демократии и безопасности, основанной на сотрудничестве, и принципе неделимости безопасности всех государств евроатлантического сообщества».

Именно логика неделимости безопасности лежит в основе инициативы Президента В. В. Путина о том, чтобы противодействовать рискам ракетно-ядерного распространения через совместную работу России, США и Европы. Хотелось бы, чтобы партнеры не уходили от работы на основе этого предложения, являющегося конструктивной альтернативой односторонним планам в области ПРО.

Мы убеждены: тройственный российско-американо-европейский формат несет в себе огромный потенциал во всех сферах, связанных с обеспечением безопасности и стабильности. Например, поддержка Евросоюзом таких совместных инициатив России и США, как предотвращение актов ядерного терроризма, борьба с распространением ОМУ при создании

стимулов для безопасного развития ядерной энергетики, уже способствует формированию глобальных коалиций для продвижения этих проектов.

В наших общих интересах — новое видение отношений в Евроатлантическом регионе — как отношений взаимодействия между всеми тремя центрами европейской цивилизации. Тогда наконец удалось бы реализовать обретенную с окончанием холодной войны надежду на целостность этого обширного — от Ванкувера до Владивостока — пространства, не допустить его блоковой фрагментации. Разумеется, отношения в этом «треугольнике» могут быть только честными и равноправными.

На такой основе мы готовы искать общеприемлемые развязки и по ДОВСЕ, и по ПРО, и по другим проблемам коллективной безопасности, которые сегодня требуют к себе внимания на высшем уровне. На начало апреля намечено проведение саммита Совета Россия — НАТО. Президент В. В. Путин принял приглашение принять в нем участие, что лишний раз свидетельствует об открытости России к диалогу по любым вопросам.

Одной из несущих опор новой Европы без разделительных линий может стать стратегическое партнерство между Россией и Евросоюзом. Для этого важно укреплять его материальную основу — отношения экономической взаимозависимости. Впечатляющими темпами растет торговля. Запущены масштабные энергетические проекты, направленные на дальнейшее повышение энергобезопасности всего континента на основе принципов, согласованных на саммите «восьмерки» в Санкт-Петербурге. Россия всегда неукоснительно выполняла все свои обязательства по поставкам энергоносителей — так будет и впредь. Особое значение имеет инвестиционное сотрудничество. Однако здесь есть над чем работать: инвестиции Евросоюза в российскую экономику составляют порядка 30 млрд долларов, а встречные российские — пока только 3 млрд долларов.

Мы вполне понимаем переживаемые Евросоюзом сложности. Приветствуем усилия по их преодолению, и прежде всего — подписание Лиссабонского договора. Убеждены — жизнь сама все расставит по своим местам. В любом случае, у нас есть своего рода страховочная сетка — «дорожные карты» Россия — ЕС по четырем общим пространствам, механизмы отраслевых диалогов, а главное — интенсивные взаимовыгодные двусторонние отношения со многими европейскими странами. Готовы к началу переговоров над новым договором Россия — Евросоюз, как только к этому будут готовы партнеры.

Уверен, что сегодня, когда конкуренция приобретает цивилизационное измерение, подлинно единая Европа была бы в куда лучшей конкурентной форме. Только коллективными усилиями можно решить и такую актуальную проблему, как сохранение самобытности европейских культур под натиском глобализации.

Говоря о конкуренции, не будем забывать, что она должна быть честной. Необходимо договориться, что согласованные всеми правила конку-

ренции святы и в Европе, и в Азии, и во всей Америке, что никто не будет заниматься протекционизмом и дискриминацией ни в сельском хозяйстве, ни в энергетике, ни в сфере иностранных инвестиций.

Сегодня налицо успехи в подъеме экономики, социальной сферы, демократии во многих странах, исповедующих различные модели развития. Так почему бы не конкурировать — открыто, по-честному, в том числе и в этих вопросах, уважая историю и традиции друг друга. Это предполагает расширение диалога по линии гражданского общества, совместную работу по обеспечению прав человека, включая права меньшинств, мигрантов, детей, свободу СМИ, избирательных прав, защиту от ксенофобии, расизма, неонацизма. Трудно переоценить ту роль, которую могут и должны сыграть здесь различные европейские организации системы ООН.

Как отмечал Президент В. В. Путин на приеме для дипкорпуса в Кремле в ноябре прошлого года, Россия готова сыграть конструктивную роль в обеспечении цивилизационной совместимости Европы. Европейская цивилизация, чтобы обрести второе дыхание и претендовать на состоятельность (именно состоятельность, а не универсальность) своих общих ценностей, должна стать по-настоящему инклюзивной, то есть прежде всего терпимой, комфортной для всех тех, кто стремится в Европу и видит в ней свой новый дом.

«Общие ценности» не могут допускать свободу оскорблять чувства верующих и разжигать религиозную рознь. Или свободу укрывать террористов, их пособников и вдохновителей, оберегая их права в ущерб правам жертв терактов. Здесь ничего выдумывать не надо. Достаточно просто вернуться к тому балансу прав и ответственности за свои действия, который зафиксирован в международно-правовых инструментах послевоенного периода, включая Всеобщую декларацию прав человека и Европейскую конвенцию о правах человека.

Мы не должны забывать о духовно-нравственной основе общечеловеческой солидарности. Речь идет о фундаментальных вопросах бытия, об обращении, говоря словами М. Олбрайт, к таким «трансцендентным вопросам», как «история, самобытность и вера». Опора на общий нравственный знаменатель, всегда существовавший в основных мировых религиях, помогла бы и в междивизиационном диалоге, в выстраивании критериев соблюдения основных прав и свобод, но также и ответственности личности. Важным этапом в этих устремлениях стало проведение Всемирного саммита религиозных лидеров в Москве в июле 2006 года. Россия предлагает создать под эгидой ООН консультативный совет религий. Это существенно обогатит уже ведущуюся работу в рамках «Альянса цивилизаций». Рассчитываем, что Белая книга Совета Европы по межкультурному диалогу и предстоящая конференция под эгидой Комитета министров Совета Европы по религиозному измерению межкультурного диалога будут способствовать укреплению морально-нравственных начал в европейских делах.

Европейское общество становится все более многообразным в культурном и конфессиональном отношении. Европа может предложить другим культурам и цивилизациям не только политические ценности и светскую традицию. Необходимо подкрепить их нравственным авторитетом. Иначе ценности Европы легко становятся предметом внешнеполитического манипулирования, например в рамках так называемого «демократизаторства».

Среди наших подлинно общих ценностей — Хельсинкский Заключительный акт, последующие коллективные межгосударственные документы ОБСЕ. И если на этой основе мы не сможем завершить институциональное строительство ОБСЕ в качестве полноценной региональной межгосударственной организации, если сведем весь пафос общеевропейского процесса к отстаиванию изобретенного чиновниками «золотого стандарта» БДИПЧ, то востребованность ОБСЕ будет неуклонно снижаться. При этом мало кто в ОБСЕ озабочен тем, как общие ценности Хельсинкского акта преломляются в сегодняшней ситуации вокруг Косова.

Мы можем согласиться с тем, что проблема Косова — это «дело Евросоюза». Но только тогда, когда все Балканы, включая Сербию в нынешних границах, будут интегрированы в ЕС. Пока же Косово остается международной проблемой, в компетенции СБ ООН. Совет Безопасности обладает универсальной юрисдикцией, и здесь не может быть выборочного подхода. Как же можно благословлять одностороннее провозглашение независимости Косова в обход СБ и в то же время рассчитывать, что Совет как ни в чем не бывало будет заниматься решением других вопросов? Понимают ли все, какой ущерб будет нанесен его репутации и авторитету?

Европа на протяжении веков изгоняла своих демонов. В итоге в свое основание она положила международную законность. Любой отход от этого принципа был бы чреват для всего континента непредсказуемыми последствиями. Решать судьбы народов исходя исключительно из «солидарности» или иной политической целесообразности, по сути, означало бы возвращение в «темные» времена. Нельзя сводить демократию и верховенство закона исключительно к внутригосударственным процессам, практикуя при этом монополизм и неправовые методы в международных делах.

Будет печально, если будущие историки укажут на одностороннее провозглашение независимости Косова как на начало краха нынешнего европейского проекта. Единой валюты, *acquis communautaires*, не достаточно, если в основании проекта не будет правды и справедливости. Россия со своей стороны сделала все, что могла, в косовском вопросе. Но участвовать в подрыве правового фундамента современной Европы, в подрыве Устава ООН мы никогда не будем.

Происходящее вокруг Косова тем более удручает, что созданная летом прошлого года «тройка» в составе России, США и Евросоюза действитель-

но добилась неплохих результатов в налаживании прямых переговоров Белграда и Приштины. Появились конкретные и далеко идущие предложения о статусе Косова. Было ошибкой искусственно прерывать этот процесс.

Говорим об этом честно — как мы назвали ошибкой начало войны в Ираке. Не испытываем радости от того, что оказались правы. Более того, хотим помочь найти выход из иракского кризиса, поддержать иракский народ. 11 февраля в Москве были подписаны Соглашение об урегулировании задолженности Ирака и Меморандум о торгово-экономическом и научно-техническом сотрудничестве. Выступаем за развитие в Ираке процесса национального примирения при международной поддержке. И здесь Европа, США и Россия могут сыграть стимулирующую роль вместе со всеми соседями Ирака, ООН, ЛАГ, ОИК.

Наш коллективный потенциал востребован и в работе «квартета» в интересах скорейшего урегулирования самого застарелого конфликта — арабо-израильского. Мы все несем особую ответственность перед палестинским народом, который ждет обещанного ему ООН создания своего государства уже более полувека. Разумеется, при этом надо в полной мере обеспечить законные права Израиля на собственную безопасность. Способствуем тому, чтобы именно в этом русле пошел начатый в Аннаполисе процесс. Ясно, что без восстановления единства палестинцев, без решения острейших гуманитарных проблем Газы сделать это будет трудно. Важно видеть и общую конечную цель — всеобъемлющее ближневосточное урегулирование, включая сирийское и ливанское направления.

Развязать ближневосточный узел — значит сделать решительный шаг в борьбе с терроризмом.

Для нас терроризм стал реальной угрозой задолго до 11 сентября 2001 года. До поры до времени Россия практически в одиночку занималась ликвидацией террористического образования на своей территории. Позднее, уже в рамках антитеррористической коалиции, при нашей активной поддержке решалась аналогичная проблема в отношении другого такого источника международного терроризма — режима талибов в Афганистане, укрывавшего у себя «Аль-Каиду». И сегодня нас не может не беспокоить тенденция к возвращению талибов во властные структуры Афганистана. Знаем, насколько остра проблема афганского урегулирования для членов НАТО — основных поставщиков контингентов в МССБ. Готовы и здесь помогать, работая совместно над устранением террористической и наркоугрозы — угрозы реальной, а не гипотетической.

Надо сообща думать над тем, как нам реализовать тот самый ускользающий «дивиденд мира», о котором столь много говорилось в связи с окончанием холодной войны. Все равно нам придется выбирать между «пушками и маслом». Под «маслом» в наше время понимается очень широкий круг вопросов: от ключевых проблем устойчивого развития до борьбы с

инфекционными заболеваниями и изменением климата. Уже более чем очевидно, что ремилитаризация международных отношений отвлекает огромные ресурсы от созидательных целей. Проблемы развития не решить без эффективной стратегии преодоления глобальной бедности. Потребуется дополнительные финансовые ресурсы, передача опыта и современных технологий, чтобы обеспечить равный доступ всем государствам к преимуществам глобализации.

Нельзя продолжать смотреть на проблему бедности и нищеты, особенно в Африке, как на нечто изолированное от магистральных путей прогресса земной цивилизации. Стратегия поддержки Африки должна быть органично встроена в общие тенденции глобализации. Без этого не решить и такую острую для всей Европы проблему, как незаконная миграция.

Опыт бурного роста в Латинской Америке, в Азиатско-Тихоокеанском регионе убедительно свидетельствует о том, что раскрепощенные, обретшие веру в себя нации могут, без преувеличения, творить чудеса.

Полезно извлекать уроки из истории. Но едва ли полезно использовать исторические темы в качестве средства поддержания инерции холодной войны. Россия готова к серьезному и честному разговору и по истории. Его должны вести историки, которым предстоит установить факты. Это должен быть разговор обо всей истории, во всей ее целостности — по принципу «вся правда и только правда». История не начинается с какой-то удобной для кого-то даты — она непрерывна и вся состоит из причинно-следственных связей. Пусть историки говорят об ответственности за две мировые войны XX века. Пусть разбираются с истоками холодной войны, чтобы никто не прятал архивы того периода, чтобы все честно рассказали, как и зачем все это делалось.

Не будем забывать и о том, что в период между двумя мировыми войнами авторитарные режимы были правилом, а не исключением в восточной части Европы. И наверное, принципу национального достоинства отвечает способность каждого народа нести свою долю ответственности за собственную историю и свою судьбу. Только на этих путях нам удастся залечить исторические «раны» и сделать историю не инструментом конфронтационной политики, а средством извлечения уроков, полезных для строительства устремленных в будущее отношений в Европе и во всем мире. Об этом говорит опыт франко-германского, российско-германского примирения. Хорошими примерами являются и подготовленный недавно историками двух стран российско-польский сборник документов о Варшавском восстании, и совместная работа ученых России и Украины.

Ни у кого не должно быть сомнений в том, что Россия никогда не свернет с пути демократического развития. Формы и темпы этого движения отражают особенности России, наши традиции. Психологически, да и во всех других отношениях, Россия за последние годы преодолела критический этап своего преобразования. Ежегодно за границей бывает более

6 млн россиян, и их число будет расти, особенно с введением безвизового режима в наших отношениях с Евросоюзом, в пользу чего мы последовательно выступаем. Открытость России внешнему миру служит гарантией необратимости произошедших у нас демократических перемен, понятности и неконфронтационности нашей внешней политики.

Мы вышли на путь устойчивого, поступательного демократического развития страны, четко представляем себе фундаментальные цели этого движения. Об этом убедительно свидетельствует выступление Президента В. В. Путина о стратегии развития России до 2020 года на расширенном заседании Госсовета 8 февраля. В нем же изложены четкие долгосрочные цели нашей внешней политики, обеспечивающие ее преемственность на основе сложившегося в нашем обществе широкого согласия.

Наш выдающийся реформатор Петр Столыпин в начале прошлого века говорил, что России нужны 20 лет без потрясений. Первая мировая война, ставшая следствием банкротства всей европейской политики и началом «крестного пути» Европы в XX веке, не дала нашей стране возможности завершить эту трансформацию. Уже в новых исторических условиях мы решаем все ту же задачу, и на этот раз мы ее решим — в интересах своих и всей Европы. Тем более мы не допустим того, чтобы этот процесс сорвали извне.

Мы не дадим втянуть себя в новую конфронтацию, в затратную гонку вооружений. Но также важно не допустить, чтобы перед лицом общих вызовов возобладала логика отчуждения.

Россия всегда будет надежным партнером в решении насущных проблем Европы и мира. Мы выступаем за совместную работу по согласованию общеприемлемых договоренностей и в ОБСЕ, и в Совете Европы, Совете партнерства и сотрудничества с Евросоюзом, Совете Россия — НАТО, других региональных и субрегиональных структурах и, конечно же, во всех организациях системы ООН, расположенных в Европе. Будем последовательно продвигать позитивную, объединительную повестку дня, сотрудничать со всеми, кто к этому готов, на основе равноправия и баланса интересов.

В. А. Чижов

Россия и Европейский союз: формирование стратегического партнерства*

Россия и Европейский союз являются естественными и важнейшими друг для друга партнерами практически во всех сферах международной жизни. Их тесное взаимодействие обуславливается многими факторами, в первую очередь географической близостью, общностью истории, принадлежностью к одной европейской цивилизации, приверженностью одним и тем же нравственным и культурным ценностям.

Россия — крупнейший сосед ЕС, который стал еще ближе после расширения Союза в 2004 и 2007 годах. Рынок Евросоюза, с другой стороны, — наиболее важный пункт назначения для российского экспорта. Компании из ЕС обеспечивают основные инвестиции в Россию. Россия — это также ключевой поставщик энергоносителей для ЕС, а ее вклад в европейское научное и культурное наследие — не только удел истории, он и сегодня является важным элементом наших связей в этих областях.

Юридической основой отношений России и ЕС пока остается Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС), подписанное в июне 1994 года и вступившее в силу 1 декабря 1997 года на первоначальный срок в десять лет. Соглашение включает положение о ежегодном автоматическом продлении по истечении этого срока, если какая-либо сторона не заявит о своем намерении выйти из него. СПС определяет принципиальные общие цели, обеспечивает институциональные рамки для двусторонних контактов и призывает к действиям и диалогу в ряде областей.

На саммите Россия — ЕС в Лондоне в октябре 2005 года стороны заявили о необходимости обновления договорно-правовой базы сотрудничества, а уже на следующем саммите в Сочи в мае 2006 года была достигнута политическая договоренность о начале работы над новым базовым соглашением. Как Россия, так и ЕС прошли через важные политические, экономические и социальные перемены после подписания СПС в 1994 году и его вступления в силу в 1997 году. Новое соглашение призвано отразить эти изменения и сделать качественный шаг вперед. Исходим из того, что новое соглашение создаст более прочную правовую основу отношений России и ЕС, зафиксирует нашу общую приверженность базовым принципам межгосударственных отношений и выведет российско-европейское взаимодействие на более высокий уровень стратегического партнерства.

* Чижов В. А. Россия и Европейский союз: формирование стратегического партнерства // Международная жизнь. 2009. № 10.

Россия и ЕС начали переговоры по новому соглашению в июле 2008 года. По итогам прошедших переговорных раундов достигнуто общее понимание относительно структуры и главных элементов будущего соглашения, которое должно быть кратким, рамочным и юридически обязывающим. Стороны приступили к согласованию текстов статей по каждому разделу соглашения.

Разумеется, это не означает, что текущая работа по практическим вопросам взаимодействия отодвинута в сторону. Продолжается активная планомерная работа по формированию на основе одобренных на саммите Россия — ЕС в мае 2005 года четырех Общих пространств — экономического; свободы, безопасности и правосудия; внешней безопасности; науки и образования, включая культурные аспекты. Началось взаимодействие по новым направлениям секторального и отраслевого сотрудничества. Несмотря на существующие расхождения по отдельным вопросам внешнеполитической повестки дня, не ослабевает интенсивность политического диалога между Россией и ЕС.

«Дорожная карта» по общему экономическому пространству ставит перед сторонами цель создания открытого и интегрированного рынка между Россией и ЕС. Достижение этой цели обеспечивается путем создания условий для развития торговли и инвестиций, облегчения деятельности компаний на основе взаимности, укрепления сотрудничества в отдельных отраслях экономики (энергетика, транспорт, телекоммуникации, космос, сельское хозяйство, охрана окружающей среды и т.д.). Большое значение придается гармонизации промышленной политики России и ЕС, политики в области конкуренции, таможенной политики, санитарного и фитосанитарного законодательства, защите прав интеллектуальной собственности.

Рынки России и ЕС в своей основе дополняют друг друга: они имеют свои преимущества, которыми они могут делиться на взаимовыгодной основе. ЕС является экономикой, основанной на знаниях, в настоящее время решающей задачу повышения долгосрочных перспектив роста, в то время как Россия является динамично растущей экономикой, требующей обновления материальной базы промышленного производства и сельского хозяйства, способных обеспечить реализацию исторических преимуществ, заключающихся в высоких достижениях науки и технологий.

К числу приоритетных направлений в отношениях Россия — ЕС относится сотрудничество в сфере энергетики. Оно характеризуется все более углубляющейся взаимозависимостью предложения и спроса на энергоресурсы, инвестиций в энергетический сектор и технологий.

Евросоюз — крупнейший потребитель российских энергоресурсов: порядка 63% экспорта нефти и 65% экспорта газа из России приходится на ЕС. В свою очередь, Россия является крупным поставщиком нефти и газа в ЕС: на ее долю приходится 33,5% общего импорта нефти и 42% общего объема импорта газа в ЕС.

Начатый в 2000 году ЭнергодIALOG Россия — ЕС создал хорошую основу для развития сотрудничества и решения ключевых проблем как на политическом, так и экспертном уровнях. К числу рассматриваемых в его рамках вопросов относятся проблемы осуществления инвестиций в энергосистемы, имплементация принципов взаимности инвестиций и защита инвесторов, различные инфраструктурные проекты, а также взаимодействие в области разработки и внедрения новых технологий. Особое внимание уделяется энергоэффективности и энергосбережению — областям, имеющим большой потенциал в России.

Активно ведется работа по реализации задачи создания Общего пространства свободы, безопасности и правосудия.

Со вступлением в силу 1 июня 2007 года соглашений Россия — ЕС об упрощении выдачи виз и о реадмиссии был сделан первый шаг по пути либерализации режимов взаимных поездок граждан России и Евросоюза. В плане облегчения визового режима первым соглашением упрощены процедуры выдачи виз для отдельных категорий поездок. Кроме того, установлены максимальные сроки обработки заявок на получение виз, введен безвизовый режим для обладателей дипломатических паспортов. Продолжается работа по дальнейшей либерализации режима передвижения граждан России и ЕС.

Обязательства по реадмиссии являются важным инструментом для предупреждения и борьбы с нелегальной миграцией и предусматривают возвращение лиц (на первом этапе — граждан России и ЕС), нелегально проживающих на территории одного из государств — членов ЕС или в России.

Дальнейшее взаимодействие в этой сфере привело к запуску в 2007 году безвизового диалога Россия — ЕС, в рамках которого изучаются возможности перехода к полной отмене виз. Данный диалог охватывает четыре тематических блока: защищенность документов, включая биометрию; незаконная миграция, включая реадмиссию; общественный порядок и безопасность; внешние сношения.

Россия и Европейский союз придают большое значение тематике прав человека и дважды в год проводят соответствующие консультации. Их открытый характер создает возможности для постановки и обсуждения вопросов, представляющих интерес для обеих сторон.

Одной из важных областей сотрудничества России и ЕС является обеспечение внутренней безопасности. Стороны активно работают над развитием контактов между правоохранительными органами в целях повышения эффективности борьбы с терроризмом, организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков. Значительное внимание в противодействии преступной деятельности Россия и ЕС уделяют обмену опытом и наилучшей практикой по вопросам повышения защищенности

документов, борьбы с отмыванием денег, незаконной миграцией и торговлей людьми.

Важным направлением сотрудничества в рамках Общего пространства свободы, безопасности и правосудия России — ЕС является повышение эффективности в обеспечении безопасности внешних границ России и стран — членов ЕС. Эта задача выполняется путем сотрудничества между Пограничной службой Федеральной службы безопасности Российской Федерации и Европейским агентством по вопросам управления оперативным сотрудничеством на внешних границах стран — членов ЕС (FRONTEX).

Россия и ЕС договорились укреплять сотрудничество в области внешней политики и безопасности, поскольку несут исключительную ответственность за стабильность как на европейском континенте, так и за его пределами. Безальтернативность такого взаимодействия и обоюдную заинтересованность в его развитии стороны намерены должным образом отразить в новом соглашении, определяющем характер и базовые параметры стратегического партнерства России и Евросоюза.

Россия и ЕС совместно работают над повышением роли международных организаций, прежде всего ООН, в деле совершенствования справедливого международного правопорядка, основанного на эффективной многосторонности.

В области нераспространения, экспортного контроля и разоружения Россия и ЕС в качестве своей главной цели видят содействие всеобъемлющему соблюдению и повышению эффективности соответствующих международных инструментов.

Постепенно набирает обороты взаимодействие в сфере кризисного регулирования, являющегося одним из приоритетов европейской политики в области безопасности и обороны. На этом направлении ведется систематизированный диалог, главным образом в ходе встреч постоянного представителя России при Евросоюзе с «тройкой» Комитета по внешней политике и политике безопасности — ведущего внешнеполитического органа Совета ЕС. В последние годы стали традицией встречи между начальником Генерального штаба ВС Российской Федерации и председателем Военного комитета ЕС, осуществляются контакты между военными специалистами.

Весомыми факторами развития практического взаимодействия стали участие Российской Федерации в операции кризисного регулирования ЕС в Чаде и ЦАР и координация усилий по борьбе с пиратством у берегов Сомали. Многоуровневое тесное взаимодействие России и Евросоюза в рамках международных усилий в районе Африканского рога является наглядным примером равноправного сотрудничества в ходе выполнения общих задач по обеспечению безопасности. Стороны заявили о заинтере-

сованности в разработке правовой основы для будущего равноправного сотрудничества в области миротворчества.

В центре внимания России и Евросоюза неизменно находится проблематика неурегулированных конфликтов на территории бывшего СССР, Западных Балкан, других регионов Европы и мира. Ее регулярное обсуждение позволяет партнерам откровенно обмениваться мнениями и создает платформу для поиска взаимоприемлемых решений.

Совместная работа в сфере гражданской обороны ведется преимущественно по линии МЧС России и Отдела гражданской защиты КЕС. С 25 июня 2008 года действует Административная договоренность между Россией и ЕС о практическом сотрудничестве в области гражданской защиты. Один из перспективных проектов взаимодействия — формирование «евроэскадрильи» в качестве первого шага в совместном реагировании на пожароопасные ситуации.

В рамках формирования Общего пространства науки и образования, включая культурные аспекты, весьма успешно развивается научное сотрудничество между Россией и ЕС. На сегодня Россия имеет наилучшие показатели среди государств, не входящих в Евросоюз, по уровню участия в Рамочной программе ЕС по исследованиям и технологическому развитию. Благодаря интенсивному и продолжительному диалогу по политике в сфере исследований были приняты и реализуются общие приоритеты на этом направлении и планы действий (в таких сферах, как энергетика, материалы и нанотехнологии, космос, авионавтика, климатические изменения и экосистемы, здравоохранение). Внедряются новые формы взаимодействия при реализации значимых научно-исследовательских проектов: проведение скоординированных тендеров по ним и совместное финансирование. Изучается вопрос о возможном присоединении России к 7-й Рамочной программе ЕС в качестве ассоциированного члена. Первое заседание Постоянного совета партнерства Россия — ЕС (ПСП) по науке и технологиям прошло в Словении 26 мая 2008 года.

Получило развитие сотрудничество в области культуры. 25 октября 2007 года в Лиссабоне состоялось первое заседание Постоянного совета партнерства Россия — ЕС по культуре. Участники подчеркнули важность тесного культурного сотрудничества между Россией и ЕС, которое, по их мнению, могло бы придать импульс дальнейшему развитию стратегического партнерства Россия — ЕС. Стороны подчеркнули свое намерение интенсифицировать культурное сотрудничество через План действий по культуре и достичь практических целей по широкому кругу вопросов. Они также согласились сотрудничать в соответствующих международных организациях, таких как ЮНЕСКО и Совет Европы, для того чтобы защищать общие цели и продвигать культурное разнообразие. Россия и ЕС подчеркнули существенную роль культурных операторов и гражданского общества, а также человеческих контактов, условились развивать межкультурный диалог во всех его измерениях, включая религиозное.

В области образования стратегическими задачами сегодня являются участие в Болонском процессе и создание Европейского пространства высшего образования, которое подразумевает взаимное признание дипломов о высшем образовании ведущими университетами России и стран ЕС, а также студенческий обмен. Помимо введения системы, базирующейся на двух уровнях обучения «бакалавр — магистр», программные курсы будут составлены с учетом Европейской системы взаимозачета кредитов. Другими целями являются: содействие академической мобильности, сотрудничество в обеспечении качества обучения, внедрение интегрированных учебных программ в высших учебных заведениях; поддержка обучения на протяжении всей жизни, изменение системы управления учреждениями высшего образования с целью адаптации обучения студентов к изменениям на рынке труда.

Заметным практическим результатом сотрудничества Россия — ЕС в области образования стало открытие 25 сентября 2006 года в Москве в сотрудничестве с Комиссией ЕС и Колледжем Европы Европейского учебного института (ЕУИ) на базе Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России. Основной задачей ЕУИ является обучение европейской проблематике и особенностям ведения диалога Россия — ЕС. Образовательные стандарты, учебные материалы, формы и методы обучения ЕУИ разработаны в соответствии с новейшими и лучшими методиками подготовки специалистов в вузах ЕС. В конце 2009 года состоится третий выпуск магистратуры ЕУИ по направлениям «право ЕС», «политика ЕС» и «экономика ЕС».

Полагаю, нет смысла гадать, когда будут завершены переговоры о новом базовом соглашении. Во всяком случае, стремления успеть к какой-то отчетной дате в ущерб качеству документа у меня как руководителя российской переговорной команды нет.

Для нас главное предназначение этого документа — наполнить дополнительной конкретикой само понятие стратегического партнерства и создать эффективные механизмы для его реализации. Подчеркну, новое соглашение — не самоцель, а инструмент, который должен способствовать переходу российско-европейского сотрудничества на качественно более высокий уровень. Оно должно продемонстрировать международному сообществу, что Россия и ЕС стоят по одну сторону борьбы с глобальными угрозами и вызовами в экономической и политической сферах, в областях миграции, противодействия терроризму, климатическим изменениям, на которые обе стороны готовы совместно реагировать на равноправной основе и уважая интересы друг друга.

ВВЕДЕНИЕ В ПРОБЛЕМАТИКУ: экспертный обзор

Ю. А. Борко, О. В. Буторина

Перспективы Евросоюза в новом веке*

В сущности, круглые даты ничем не отличаются от всех иных. Один век переходит в другой столь же буднично, как смена лет. И все же людям свойственно искать в круглых датах какую-то символику. Тем более, когда начало нового века является также началом нового тысячелетия. Возникает неодолимое желание оглянуться назад, оценить то, что стало прошлым, и всмотреться в горизонт, за которым скрыто будущее. На дворе — 2001 год.

Итак, что принес Европейскому Союзу век минувший? Что ждет его в веке наступившем? Ответ на первый вопрос может быть и предельно лаконичным, и очень длинным. В кратком варианте он звучит так: в XX столетии возник и убедительно доказал свое право на существование новый феномен мировой истории — европейская интеграция. В развернутом варианте это было бы подробное повествование обо всех этапах и аспектах развития интеграции, о становлении трех Европейских сообществ и их трансформации в Европейский Союз, о трудностях и достижениях ЕС, об огромном опыте европейского строительства, накопленном за минувшие полвека. За это время первоначальная «шестерка» превратилась в объединение 15 государств с общей численностью населения в 370 миллионов человек и таким же объемом производимого ВВП, как и в США. За это же время Западная Европа из региона националистических распрей, в первую очередь франко-германского антагонизма, превратилась в зону мира и стабильности, экономического и социального прогресса.

В XXI век ЕС вступил, пройдя значительную часть пути к осуществлению мечты, вдохновлявшей в течение многих столетий выдающихся европейцев, — мечты о единой Европе. Вопрос теперь состоит в том, сумеет ли он успешно пройти оставшуюся часть пути, то есть превратиться в подлинно интегрированную, вполне сложившуюся экономическую и политическую систему, охватывающую если не всю, то большую часть Европы.

* Борко Ю. А., Буторина О. В. Перспективы Евросоюза в новом веке // Современная Европа. 2001. № 3.

Осмыслить в полной мере цели нынешнего этапа интеграции, а равно масштабы того, что предстоит сделать для их достижения, можно только в контексте мирового развития и глобальных вызовов человечеству. После Второй мировой войны Западная Европа осознала, что предотвратить закат европейской цивилизации и вернуть себе роль одного из экономических и политических центров современного мира она сможет только путем объединения (интеграции). Успех превзошел ожидания. Но это не означало, что все проблемы остались позади.

Чем больше мы отдаляемся от гигантского политического землетрясения в Восточной Европе, продолжавшегося почти три года (1989 – 1991), тем яснее становится, что вызванные им процессы перестройки всемирных отношений продлятся еще долго. На смену одномерному столкновению двух враждебных идеологий, вылившемуся в противостояние военно-политических блоков, пришло многомерное взаимодействие национальных, религиозных, культурных и социально-экономических факторов. Мир находится в переходном состоянии, и контуры будущей системы международных отношений, которая придет на смену биполярности, скорее угадываются, нежели видятся.

Меняющийся баланс сил и взаимодействий между государствами и целыми регионами — это не единственный вектор перемен, который пытаются интерпретировать политики и эксперты. Новейшие информационные технологии, квинтэссенцией которых является Интернет, оказывают глубокое воздействие на экономику и всемирные экономические отношения, государство, общество, науку, культуру, личность. Процесс вызванных ими изменений далек от завершения, и одна из важнейших задач, которые ожидают человечество впереди, — освоить результаты фундаментальных открытий в биологии.

Таков общий фон развернувшихся дискуссий о судьбах Европы, перспективах ее единства и ее месте в мире XXI века. Их содержание наиболее точно отражено в слове вызов.

Вызовы интегрирующейся Европе

Речь идет о брошенных Европе вызовах, на которые ей предстоит ответить в наступившем столетии: вызовах незавершенной европейской интеграции, вызовах обновленному в последние полвека Старому Свету, вызовах европейской цивилизации, определявшей в течение последних веков мировое развитие.

Ответом на это стала новая стратегия углубления и расширения европейской интеграции, переведенная на язык политико-правовых обязательств в Договоре о Европейском Союзе, подписанном в Маастрихте (1992 г.), а также в целом ряде документов Европейского совета и Совета ЕС, давших зеленый свет новому расширению Союза.

В этих документах был зафиксирован ряд конкретных целей, которые поставили перед собой государства—члены Союза на новом этапе движения к интегрированной Европе, а именно:

- создание в рамках ЕС экономического и валютного союза и замена национальных валют единой валютой, получившей позже наименование «евро»;
- введение общей внешней политики и политики безопасности, а в перспективе — и общей политики в области обороны;
- учреждение системы межгосударственного сотрудничества в области внутренних дел и юстиции, при организующей роли и прямом участии институтов ЕС;
- создание «Европы граждан», предусматривающее принятие общего свода прав и свобод личности, действующего на всей территории ЕС;
- осуществление фундаментальной реформы институтов ЕС, обеспечивающих эффективность механизмов принятия и выполнения решений;
- прием в ЕС большой группы государств Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), а также Средиземноморья;
- обновление и расширение системы соглашений ЕС с государствами и их объединениями в различных регионах современного мира.

Западноевропейский интеграционный блок никогда еще не ставил перед собой таких масштабных задач, которые он намеревался бы решать параллельно и, как предполагалось, не жертвуя ни одной из них.

В чем выражается *новое качество* постмаастрихтского периода европейской интеграции?

Во-первых, лишь с созданием нормально функционирующего экономического и валютного союза, включая устойчивую и завоевавшую прочные международные позиции единую валюту, будет завершён процесс трансформации системы взаимопереплетенных национальных хозяйств в *единую региональную экономическую систему*.

Во-вторых, если на предшествующих этапах развития Европейского сообщества процессы политической интеграции развивались в той мере, в какой это было обусловлено задачами экономической интеграции, то на нынешнем этапе политическая интеграция приобрела *самостоятельное* значение и вошла в число основных целей Европейского Союза. Произошел, как говорят специалисты, «перелив» интеграции в сферы внешней и внутренней политики; расширение функций и полномочий институтов ЕС также усиливает политический характер их деятельности.

В-третьих, хотя интеграция с самого начала именовалась европейской, на деле она была западноевропейской. И лишь на нынешнем этапе, когда начался процесс подготовки новых государств—кандидатов к вступлению

в ЕС, интеграция постепенно приобретает европейское измерение с перспективой ее перерастания в общеевропейскую.

В-четвертых, впервые в перечень стратегических задач своей интеграционной политики ЕС включил формирование зон стабильности, безопасности и сотрудничества в прилегающих к нему регионах Средиземноморья, Балкан, Ближнего Востока и европейской части СНГ.

За минувшее десятилетие Европейский Союз продвинулся, хотя и не в одинаковой мере, к каждой из вышеназванных целей. Помимо традиционных направлений, например таких, как внешнеторговая, сельскохозяйственная, региональная, социальная, научно-техническая политика и др., где сообщества удерживали достигнутые рубежи и проводили те или иные реформы, в 90-е годы интеграция дала ростки в новых, исключительно важных с точки зрения ее перспектив, областях. Можно выделить три наиболее крупные зоны прорыва:

- 1) создание Экономического и валютного союза (ЭВС);
- 2) распространение интеграции на две важнейших сферы — внешнюю политику и безопасность, а также внутренние дела и юстицию;
- 3) подготовка к расширению ЕС на восток.

Создав ЭВС, страны Евросоюза впервые в мировой истории перешли к высшей стадии интеграции, которая до сих пор рассматривалась лишь как теоретическая возможность. Ни одна другая региональная интеграционная группировка в мире пока не имеет реальных предпосылок и соответственно разработанных стратегий валютного союза.

Самое яркое проявление ЭВС — единая валюта. Введение с 1 января 1999 г. евро стало одним из самых выдающихся событий в послевоенной истории Западной Европы. Евро — первая в мире денежная единица, интернациональная уже по своему происхождению, а не только по географии обращения, поскольку с самого начала она стала национальной сразу для 11 государств. В 2001 г. к ним присоединилась Греция. С первых дней 1999 г. бесперебойно работают Европейская система центральных банков и система скоростных расчетов ТАРГЕТ, в их механизме не обнаружено никаких сколько-нибудь заметных дефектов. С 1 января 2002 г. евро поступит в наличное обращение и с 1 марта того же года в полном объеме возьмет на себя все функции денег, а национальные валюты уйдут в прошлое.

С января 1999 г. участники ЭВС перешли к общей экономической и валютной политике. Ныне они не просто согласовывают или координируют национальные курсы в данной области, что уже давно практиковалось в ЕС, а изначально формируют единый курс. В ходе первого и второго этапов ЭВС все страны Евросоюза провели кардинальное оздоровление государственных финансов. Совет ЕС и Европейская комиссия теперь отслеживают и контролируют состояние государственных бюджетов, другие важнейшие макроэкономические показатели, а также динамику струк-

турных сдвигов всех стран Евросоюза, каждая из которых в установленные сроки представляет им на утверждение среднесрочную программу экономического развития.

Денежно-кредитную политику всецело определяет Европейский центральный банк, именно он, а не центральные банки государств-членов, обеспечивает стабильность цен, устанавливает ставку рефинансирования, объем денежной массы в обращении и осуществляет эмиссию. Положение евро на внешних рынках и его курсовая динамика находятся в компетенции Совета ЕС, он же представляет зону евро в международных организациях. Таким образом, участники валютного союза добровольно передали наднациональным органам функции, которые были важнейшим атрибутом национального суверенитета.

Итак, как говорится, новая валюта состоялась. Вместе с тем евро еще не имеет того запаса прочности, чтобы полноценно выполнять все функции денег на внешних рынках. Такая задача была бы выполнена, если бы со временем доля евро в официальных резервах третьих стран, в обслуживании мировой торговли и на международных финансовых рынках достигла 25–30%. Теперь стало очевидным, что до этого пока далеко. За два с половиной года своего существования единая валюта подешевела по отношению к доллару почти на четверть. В ЕС весьма озабочены неустойчивостью новой валюты, хотя, по прогнозам экспертов Европейской комиссии, период снижения ее курса закончился и к концу 2001 — началу 2002 г. следует ожидать повышения курса на 10–15%. Однако реализация этого прогноза зависит от целого ряда факторов. Один из них — динамика хозяйственной конъюнктуры в мире, особенно в США. Она оценивается как неустойчивая и менее прогнозируемая, чем в прошлом. К числу среднесрочных негативных факторов следует отнести структурные слабости западноевропейской экономики и незавершенное строительство второй составляющей ЭВС — экономического союза. В 2000–2001 гг. высшие институты ЕС приняли ряд документов, в которых изложены программы укрепления экономического фундамента валютной интеграции, проведения валютной политики, направленной на укрепление позиций евро на международных рынках, и продвижения к валютной интеграции государств-членов Евросоюза, которые остались вне ЭВС (Великобритания, Дания и Швеция). Таким образом, создание стабильно функционирующего ЭВС и утверждение евро как второй международной резервной валюты потребует достаточно длительного времени; видимо, на это уйдет все первое десятилетие XXI века.

Новым словом в европейской интеграции стала и созданная в соответствии с Маастрихтским договором система Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ), заменившая действовавший с начала 70-х гг. механизм Европейского политического сотрудничества (ЕПС). Сохранив межгосударственный характер сотрудничества ЕПС, она су-

щественно расширила его рамки. ОВПБ теперь распространяется на всю сферу международных отношений, за исключением вопросов обороны и военной политики. Она предполагает не только взаимные консультации, как это было в ЕПС, но и выработку «общих позиций» государств-членов, которые потом реализуются через «совместные действия», а также Коллективных стратегий ЕС в отношении третьих стран и регионов. Договор положил начало включению военно-политической интеграции в рамки нормативных документов (*acquis communautaire*), а также официально объявил о будущей интеграции ЗЕС в ЕС и формировании в перспективе системы совместной обороны.

После ратификации Амстердамского договора в 1999 г. в Евросоюзе впервые создана правовая база для построения собственного военного измерения. Так, на Европейский совет возложены полномочия выработать «общую стратегию» в области ОВПБ, а на Совет (министров) — принимать решение об учреждении системы совместной обороны, причем решения о «совместных действиях» и «общих позициях» принимаются квалифицированным большинством. Введен пост Высокого представителя по ОВПБ/Генерального секретаря Совета, который представляет внешнеполитические интересы ЕС в мире и уполномочен вести переговоры с третьими странами. Важно и то, что создание собственного оперативного потенциала ЗЕС/ЕС переместилось из разряда потенциальных возможностей в плоскость практических решений. Теперь речь идет о наделении Евросоюза действенным потенциалом для решения всего спектра задач, возлагаемых на формируемые им собственные вооруженные силы — от выполнения гуманитарных миссий до миротворческих операций.

Все это свидетельствует о дальнейшей коммунитаризации «второй опоры». Скорее всего этот процесс будет нелегким и длительным. Поскольку оборонные и внешнеполитические функции государства составляют суть национального суверенитета, их передача на меж- и наднациональный уровень представляет собой крупную политическую и психологическую проблему. Но дело не только в магии национального суверенитета, но и в различии национальных интересов 15 стран, входящих ныне в ЕС, что весьма затрудняет разработку и осуществление общей внешней и оборонной политики. Тем более трудно будет прийти к согласованным позициям, после того как в ЕС вступят еще 12 стран. Не случайно некоторые «старые» участники Союза усиленно продвигают концепцию «углубленного сотрудничества», позволяющую заинтересованным странам предпринимать согласованные действия, не оглядываясь на остальных партнеров по ЕС.

Поиски идентичности в сфере внутренних дел и правосудия привели Евросоюз к масштабному проекту «европейского пространства свободы, безопасности и правопорядка», который признан третьей по счету — после Единого внутреннего рынка и Экономического и валютного союза — крупнейшей программой ЕС за последние десятилетия. По сути, она явля-

ется попыткой подвести под единую крышу целую серию новаций и сдвигов, имевших место во второй половине 80-х и начале 90-х гг. В целом же метаморфоза «третьей опоры» происходила по тем же основным направлениям, что и развитие «второй опоры»: укрепление юридической базы и легитимизация соответствующих положений в Договоре, усиление коллективной составляющей, расширение сферы действия, возникновение новых форм и институтов сотрудничества.

В Маастрихте положения о сотрудничестве в сфере внутренних дел и правосудия впервые были включены в структуру Договора и стали неотъемлемой правовой частью ЕС. Договор выделил девять областей, в которых государства-члены обязались сотрудничать на постоянной основе, что явилось крупным шагом вперед по сравнению с практиковавшимися до сих пор необязательными межправительственными контактами. И хотя «третья опора», по сути, оказалась на полпути от межгосударственных к коммунитарным формам интеграции, ее наднациональная составляющая, безусловно, усилилась. Данный сдвиг был юридически закреплен обновленным Договором о ЕС, подписанным в Амстердаме в 1997 г. Он включил Шенгенские правила в текст Договора, распространив тем самым на «третью опору» принцип «углубленного сотрудничества», и предусмотрел переход в течение пяти лет от принципа единогласия к принципу квалифицированного большинства при решении вопросов внутренних дел и правосудия.

К бесспорным достижениям 90-х годов следует отнести создание так называемого «шенгенского пространства», а также введение института европейского гражданства. Отныне граждане всех стран Евросоюза за исключением Британии и Ирландии получили право беспрепятственно передвигаться по его территории с возможностью проживания, работы и участия в выборах в местные органы власти и Европарламент в любой из них. К середине десятилетия оформилась и укоренилась идея коммунитаризации политики иммиграции и предоставления убежища, была обнародована программа формирования иммиграционной политики ЕС и подготовлена Европейская хартия по иммиграции. Значительно активизировалась роль Евросоюза в решении таких проблем, как борьба с терроризмом, преступностью, отмыванием нелегальных доходов и распространением наркотиков. С 1 июля 1999 г. вступила в силу Конвенция о Европоле.

Процесс территориального расширения европейской интеграции не принес пока таких очевидных результатов, как процессы ее углубления. В сущности, можно говорить о достижениях подготовительного периода, которые тем не менее следует расценить как весьма значительные. Первым шагом в этом направлении стала программа ФАРЕ, введенная в действие с июля 1989 г. Специально для поддержки рыночных реформ в странах ЦВЕ в 1991 г. был создан Европейский банк реконструкции и развития. Очень скоро основной формой диалога ЕС с государствами ЦВЕ

стали двусторонние соглашения об ассоциации, или Европейские соглашения, пришедшие на смену соглашениям о торговле и сотрудничестве.

В июне 1993 г. на сессии Европейского совета в Копенгагене было принято политическое решение о том, что ассоциированные страны ЦВЕ могут при желании стать полноправными членами ЕС. Для этого они должны выполнить предъявляемые к кандидатам политические и экономические требования, касающиеся в первую очередь соблюдения прав человека, демократических свобод и построения рыночной экономики, — так называемые копенгагенские критерии. В декабре 1994 г. Евросовет одобрил программу подготовки этих стран к вступлению в ЕС и определил направления гармонизации законодательства стран-кандидатов с законодательством Союза. В течение 1994 — 1996 гг. заявки о приеме в ЕС подали 10 государств ЦВЕ, а также Кипр. Весной 1998 г. начались переговоры с первой группой, а в начале 2000 г. — с остальными претендентами (кроме Турции). На саммите ЕС в Ницце (декабрь 2000 г.) впервые на официальном уровне было названо ориентировочное время начала фактического расширения — 2004 г.

Суммируя результаты деятельности ЕС за последнее десятилетие XX века, можно с полным основанием заключить, что его достижения очень значительны. Пройдена часть пути к долгосрочным целям, сформулированным в начале 90-х годов. Позиции Евросоюза в мире существенно изменились, он сумел использовать новые возможности, для того чтобы усилить свой голос в мировой политике, экономике и финансах. Если 10 — 15 лет назад Сообщество воспринималось на международной арене главным образом как торгово-экономический блок, то теперь у ЕС есть достаточные аргументы в пользу того, чтобы претендовать на роль второй геополитической и экономической силы.

Свет и тени европейской интеграции

Тем не менее Европейский Союз находится на полпути. Ни на одном из основных направлений своей стратегии он не подошел вплотную к поставленной цели. Напротив, на каждом из них предстоит еще пройти достаточно долгий путь. Оценить его продолжительность можно лишь с учетом всего комплекса факторов, действующих в пользу или, напротив, в ущерб дальнейшему развитию ЕС и европейской интеграции в целом. Дело весьма трудное: очень уж велик, разнороден и неустойчив их набор.

Начнем с позитивных факторов. Первый и главный из них — высокая степень интегрированности государств—членов ЕС. Речь идет прежде всего, об экономической интеграции, одним из показателей которой является отношение межстрановой торговли в ЕС-15 к совокупному ВВП этих стран: в 1970 г. оно равнялось 10,1%, в 1990 г. — 14,7%, в 1999 г. — 15,8%¹. В малых странах, составляющих большинство в Союзе, этот показатель

находится в пределах от 15,4% в Дании до 45,7% в Бельгии—Люксембурге. Еще важнее сущностные признаки интегрированности национальных хозяйств, такие как единый внутренний рынок с его четырьмя «свободами», плотная паутина транснациональных компаний, конвергенция макроэкономической политики государств-членов и ее ключевых показателей, наконец, единая валюта и валютная политика.

Однако на рубеже столетий степень европейской интеграции может быть «измерена» не только в экономических категориях. В сущности, «единая Европа» никогда не рассматривалась как экономический феномен. Напротив, в ее основе лежали идеи единства христианских народов, единства европейской цивилизации, идеи мира, солидарности, сотрудничества и прогресса. Именно благодаря этой культурной и цивилизационной основе европейская интеграция обладает уникальными чертами, которые отсутствуют у других интеграционных союзов, и продвинулась значительно дальше, чем они. Осознание единства базовых ценностных установок, неразрывности исторических судеб и необходимости жить вместе — таковы, надо полагать, причины того, что начиная с 1952 г., когда был проведен первый опрос, и до конца XX века от 70% до 80% опрошенных граждан в целом по ЕС поддерживали курс на объединение Европы². Теперь, по прошествии 50 лет, Европа воспринимается как нечто целое и нераздельное не только политическими и интеллектуальными «верхами», но и значительной частью населения.

Пройдя столь большое расстояние по пути интеграции, Европа не может повернуть вспять или даже надолго «расслабиться». Распад единого рынка в ЕС и возвращение к тем или иным формам национально-государственного протекционизма породили бы экономический кризис, намного превосходящий «Великую депрессию» 30-х гг. XX века. Распад ЕС вызвал бы всеобъемлющий кризис — не только экономический, но и политический, социальный, духовный. Несомненно, западноевропейский истеблишмент сделает все, чтобы отвести такую опасность, если она возникнет.

Важнейшим благоприятным фактором является накопленный за полвека опыт интеграции — опыт межгосударственного сотрудничества, преодоления разногласий и конфликтов, поиска взаимоприемлемых компромиссов. Этот опыт отложился не только в головах политиков, он закреплен в интеграционных институтах, нормах, правилах, процедурах. В этом смысле сделанная с самого начала ставка на правовое и организационное обеспечение интеграционной политики, проводившейся государствами—членами Европейских сообществ и Евросоюза, полностью себя оправдала.

К консолидации Евросоюз будут толкать и внешние факторы, геополитические и экономические. Только как единое целое он будет в состоянии выдержать конкуренцию на мировом рынке со стороны США, Японии, Китая, целой группы новых индустриальных стран (НИС). Только как

единое целое он сможет обеспечить себе безопасность в прилегающих регионах, вести эффективную борьбу против международной преступности, терроризма, наркобизнеса и т. д. Весьма вероятно, что сплочению Европы будет способствовать растущая угроза со стороны воинствующего мусульманского фундаментализма. Однако достигнет ли ЕС той степени единства, которая позволит ему выдержать растущую конкуренцию в мире XXI века, остается пока вопросом.

Этот вопрос относится и ко всей совокупности целей, остающихся в повестке дня Евросоюза. Их достижение не гарантировано. Все зависит от того, насколько он будет способен преодолеть или нейтрализовать действие *неблагоприятных факторов*. Каковы эти факторы?

Начнем с того, что по мере своего расширения Евросоюз становится все более разнородным. В шестерке государств, образовавших Европейские сообщества, лишь Италия заметно уступала другим участникам по уровню экономического развития. В результате трех расширений (1973, 1981 и 1986 гг.) членами Сообществ стали Ирландия, Греция, Испания и Португалия, отстававшие от остальных государств-членов гораздо больше, чем когда-то Италия³. И хотя страны «сплочения» в целом выиграли от участия в интеграции, в том числе благодаря субсидиям из бюджета ЕС, по множеству экономических и социальных показателей они все еще очень далеки от других стран ЕС. Предстоящее расширение увеличит эти диспропорции в несколько раз — до размеров, прежде не виданных Евросоюзом. Это серьезно осложнит процесс реальной конвергенции, а также крайне обострит проблему взносов и расходования средств из общего бюджета ЕС, создаст почву для усиления напряженности в отношениях между нетто-вкладчиками и нетто-получателями, а среди последних — между нынешними реципиентами и новичками.

Неоднородность Евросоюза будет выражаться и в том, что на протяжении следующих 10–15 лет какая-то часть его членов (нынешних или новых) будет находиться за пределами валютного союза. *Расширится спектр национальных интересов и внешнеполитических ориентиров*. Возрастет культурное и языковое разнообразие. В таких условиях, чтобы сохранить целостность объединения, официальному Брюсселю придется все шире опираться на принцип «Европы разных скоростей». А это потребует новой философии интеграции и перестройки практических инструментов политики (в том числе и механизма принятия решений), причем результат подобной модификации едва ли можно предсказать заранее.

В 2000 г. свой вклад в поиски новой концепции интеграции внесли такие политики европейского масштаба, как бывший федеральный канцлер ФРГ Гельмут Шмидт, бывший президент Франции Валери Жискар д'Эстен и бывший председатель Комиссии Европейских сообществ Жак Делор, выступившие со сходными идеями. Три отставных, но по-прежнему авторитетных деятеля предложили заменить стратегию дифференцированно-

го продвижения по пути интеграции политическим и организационным разделением участников расширенного ЕС на две группы, не лимитируя такое расчленение никакими сроками. В. Жискард д'Эстен и Г. Шмидт высказались за то, чтобы внутри Союза была создана «центральная группа», в которую вошли бы шесть государств, участвовавших в интеграции с самого начала, и другие государства—члены ЕС, близкие к «шестерке» по уровню социально-экономического развития и готовые объединиться в Федерацию, имеющую собственные законы и институты⁴. Ж. Делор выдвинул концепцию «Европейского авангарда», который должен играть роль «центра тяжести», «твердого ядра» и «движущей силы» интеграции. Состав «авангарда» тот же — именно этим странам надлежит создать внутри ЕС «Федерацию национальных государств», которая потянет за собой остальных участников⁵.

К числу неблагоприятных факторов следует отнести также демографическую ситуацию. Низкая рождаемость в большинстве стран ЕС грозит стремительным ростом социальных расходов, оплатить которые можно лишь за счет занятого населения, доля которого в общей численности населения будет сокращаться. Так или иначе почти все нынешние страны ЕС должны провести болезненные и очень непопулярные реформы систем социального обеспечения.

В ближайшие десятилетия ЕС будет и дальше сталкиваться с рецидивами национализма и ксенофобии, правого и левого радикализма. Их питают два источника, внешний и внутренний соответственно: дальнейший рост иммиграции из третьих стран (Восточной Европы, Турции, Северной и Тропической Африки), а также прогрессирующая централизация управления в ЕС и связанная с ней бюрократизация. Рост национализма отдельных стран будет, как и сейчас, сочетаться с оживлением этнического и регионального сепаратизма внутри самих государств.

Возрастет угроза отрыва руководства ЕС от рядовых граждан. Во-первых, этому способствует коммунитаризация многих направлений политики, ранее традиционно находившихся в руках национальных властей, а во-вторых, значительное усложнение самой интеграции. Неспециалистам все труднее будет понять мотивы того или иного шага, оценить баланс его выгод и издержек, особенно в средне- и долгосрочном плане. Это даст населению повод для явного или скрытого недовольства руководящими органами Союза и заставит последних тратить все больше сил на обеспечение прозрачности принимаемых решений, ведение беспрестанной информационно-разъяснительной работы и целенаправленное формирование общественного мнения.

Следует также принять во внимание неблагоприятные внешние и глобальные факторы, такие как: обострение экономической конкуренции в мире; ускоренный рост затрат на поддержание окружающей среды; возрастающее бремя расходов на помощь бедным и беднейшим странам.

Сценарии развития Европейского Союза

Исходя из различного сочетания позитивных и негативных факторов, можно предположить ряд сценариев развития европейской интеграции в ближайшие 15–20 лет. Их можно свести к пяти вариантам:

- 1) непрерывная ускоренная динамика,
- 2) положительная динамика с элементами неустойчивости,
- 3) умеренная и неустойчивая динамика,
- 4) убывающая динамика с угрозой перехода в стагнацию,
- 5) полная стагнация и системный кризис.

Сценарий непрерывной ускоренной динамики в наибольшей мере отвечает бы интересам ЕС. В соответствии со своим названием он характеризуется поступательным и интенсивным продвижением Евросоюза к тем целям, которые были определены в 90-е гг. Этот сценарий может состояться при совпадении по крайней мере 13 позитивных обстоятельств (факторов). По силе своего воздействия их можно разделить на несколько групп.

Группа ключевых факторов

1. Мировая хозяйственная конъюнктура будет в течение нескольких ближайших лет устойчиво благоприятной, что выразится в ежегодном росте ВВП в целом в мире и прежде всего в «Клубе 7», в росте мировой торговли и финансовых потоков при устойчивости международной валютной системы и отсутствии сколько-нибудь значительных финансовых кризисов, подобных тем, что произошли в 1997–1998 гг.
2. Переход к евро и единой валютной политике завершится гладко. В течение двух-трех лет курс евро стабилизируется. Состав ЭВС, возможно, расширится за счет Швеции, Дании и Великобритании. Одновременно начнется расширение валютной зоны, в которой доминирует евро: она охватит всю Европу, включая Украину, Беларусь, Молдову и в большой степени Россию, а также страны Северной Африки.
3. Произойдет укрепление второй составляющей ЭВС — Экономического Союза. Получит развитие и даст результаты политика реальной конвергенции.
4. ЕС выработает наконец концепцию и программу институциональной реформы и проведет на ее основе реорганизацию всего механизма принятия решений и контроля над их исполнением.
5. Фактическое расширение ЕС начнется, как объявлено на саммите в Ницце, в 2004 г. и завершится в относительно короткие сроки, примерно в течение шести-семи лет.

Группа существенных факторов

1. В ЕС благоприятная хозяйственная конъюнктура приведет к значительному сокращению безработицы, которая является самой острой социальной проблемой для большинства государств-членов и Союза в целом. Решение этой задачи будет способствовать укреплению социально-политической базы европейской интеграции.
2. Страны ЕС смогут значительно продвинуться вперед в сфере высоких технологий, закрепить за собой роль лидера в ряде ключевых направлений НИОКР, благодаря чему обозначится тенденция к повышению конкурентоспособности западноевропейских товаров на мировых рынках.
3. Будет обеспечено стабильное функционирование механизма общей внешней политики и политики безопасности ЕС и начнет обретать реальные черты его общая политика безопасности и обороны, составной частью которой является структура ЗЕС. Активные действия ЕС как субъекта международных отношений станут нормой.
4. Будет достигнут значительный прогресс в развитии сотрудничества государств—членов ЕС в области внутренних дел и юстиции.

Дополнительные факторы

1. Позитивные итоги процесса углубления интеграции прервут наметившуюся в 90-е гг. тенденцию к снижению уровня поддержки европейской интеграции общественным мнением в странах ЕС; рейтинг Евросоюза в глазах населения вновь возрастет.
2. ЕС значительно расширит и укрепит систему своих международных договорных отношений — в рамках Евро-средиземноморской ассоциации, с государствами АКТ⁶, с НАФТА⁷, МЕРКОСУР⁸ и другими объединениями в Западном полушарии, с АСЕАН⁹ и АТЭС¹⁰.
3. ЕС сумеет на деле продемонстрировать возросшую и более самостоятельную роль в миротворчестве на Балканах и экономическом восстановлении стран, пострадавших во время военных действий в 90-е гг.
4. Будет конструктивно развиваться сотрудничество ЕС с Россией и Украиной, что сыграет заметную роль в укреплении стабильности и безопасности во всем европейском регионе.

Предложенная разбивка факторов по группам требует дополнительных комментариев. К ключевым причислены факторы, в отсутствие которых реализация нынешней стратегии развития ЕС станет невозможной. Неблагоприятные тенденции или крупные неудачи во второй группе факторов могут существенно замедлить процесс углубления европейской интеграции, осложнить положение ЕС в мировой экономике и политике, но вряд ли

они поставят под сомнение стратегию Маастрихта — Амстердама — Ниццы. Дополнительные факторы способны внести некоторые коррективы в развитие европейской интеграции, но сами по себе не могут определить общий сценарий, обусловленный действием ключевых факторов.

Идеальное совпадение пяти ключевых, а тем более всех 13 благоприятных факторов представляется маловероятным. В реальной жизни какие-то из них будут позитивными, тогда как другие — негативными или нейтральными. Поэтому сценарий *непрерывной ускоренной динамики* — это скорее предельная верхняя планка теоретического анализа. Противоположный сценарий, когда все 13 обозначенных факторов заключали бы в себе отрицательные тенденции, — сценарий *полной стагнации и системного кризиса* — еще менее вероятен, чем первый. Точнее, он просто невероятен, но и его следует учесть в теоретическом анализе, так как он позволяет определить рамки коридора, в котором расположены вполне возможные сценарии.

По существу, успех или неудача всего нынешнего этапа европейской интеграции зависит от группы ключевых факторов.

Наиболее неопределенным из них представляется первый фактор — динамика мирохозяйственной конъюнктуры. Прогнозы на ближайшие два-три года благоприятны: ежегодный рост глобального ВВП ожидается в пределах 3–4%. Но мировая хозяйственная система содержит в себе множество элементов нестабильности, в том числе в экономике лидера — Соединенных Штатов. Нестабильность воспроизводится, как и прежде, неравномерностью развития отдельных стран и регионов, а также структурными диспропорциями. Теперь к этому прибавился деструктивный эффект стремительных и малоуправляемых перемещений финансового капитала. В том же направлении действует возросшая глобализация хозяйственных связей: экономические и финансовые кризисы, происходящие в каком-либо регионе или крупном национальном хозяйстве, вызывают эффект расходящейся концентрической волны, подобно брошенному в воду камню.

Два следующих ключевых фактора связаны с функционированием ЭВС. Что касается становления евро как международной валюты, то реального расширения сферы ее обращения можно ожидать только с наступлением 2002 г., когда появятся банкноты евро. Однако и после этого евро еще ряд лет будет иметь меньшую ликвидность, чем доллар США. Особенно большую сложность представляет реальная экономическая конвергенция стран ЕС. Здесь возникает множество непредвиденных проблем и препятствий. Так, авторитетный английский экономист проф. Майкл Эмерсон указывает, что в зоне евро возник новый «квартет» важнейших направлений экономической политики — валютной, бюджетной, социальной и региональной, и «опасность, что этот квартет будет несогласованным, весьма значительна»¹¹.

Что касается институциональной реформы в ЕС, то она, несомненно, будет проведена. При сохранении нынешнего механизма принятия решений Союз в составе 25–27 государств был бы просто обречен на бездействии. Сомнение возникает лишь в том, насколько последовательной будет реформа. Скорее всего она выльется в какой-то новый вариант компромисса между сторонниками централизации функций управления и контроля на уровне ЕС и их противниками, отстаивающими суверенные права государств. К такому предположению склоняют результаты последней попытки разработать программу глубокой реформы институтов ЕС, предпринятой в 2000 г. в Ницце. Она завершилась паллиативными решениями. Новый раунд обсуждения этой темы пройдет в 2002–2004 годах. Консенсус на основе промежуточного варианта, как всегда, будет достигнут, а выигрыш в эффективности вряд ли окажется значительным.

Нет ясности и в том, как скажется на развитии ЕС его предстоящее расширение. Дело в том, что взаимодействие между углублением и расширением интеграции может проявиться различным образом. При позитивном варианте, из которого исходят авторы нынешней стратегии Союза, курс на расширение должен способствовать углублению интеграции, т.е. укреплению ядра интеграционного блока, что, в свою очередь, позволит увеличить финансовую и иную поддержку странам-кандидатам. Но есть и другая точка зрения, согласно которой переход к Экономическому и валютному союзу требует таких усилий и расходов, что как раз на этом этапе расширение становится если не препятствием, то по меньшей мере тормозом. Это и есть вариант негативного взаимодействия углубления и расширения. Имеются серьезные основания полагать, что в течение ближайших 10 лет Евросоюзу придется концентрировать силы на своих внутренних проблемах, растягивая во времени процесс расширения. Вполне возможно, что он займет не 6–7, а 10–15 лет. Это означает, что и на консолидацию расширенного Союза, уменьшение разрыва между «старыми» и «молодыми» участниками, налаживание работы его механизмов уйдет не меньше двух десятилетий. Они не обещают быть легкими.

Таким образом, действие первой группы факторов не будет оптимальным. Это же можно сказать и о следующей группе факторов. Более высокий уровень безработицы в Западной Европе по сравнению с Соединенными Штатами и Японией не случаен и не связан всецело с конъюнктурой; здесь сложная демографическая ситуация, есть своя специфика в мотивациях к труду, характерных для коренного европейского населения. Поэтому дальнейшее снижение уровня безработицы, обозначившееся в 1998–1999 гг., будет происходить с трудом и медленно. В научно-техническом соревновании со своими основными конкурентами, США и Японией, у Западной Европы имеются и преимущества, и слабости. Скорее всего ЕС сумеет укрепить свои позиции в одних отраслях высокой технологии и не преуспеет — в других. Интеграция научно-технических потенциалов

государств-членов даст позитивные результаты, но коренного изменения баланса сил в данной сфере ожидать не приходится. В этой группе факторов, пожалуй, наиболее благоприятно выглядят перспективы проведения общей внешней политики и политики безопасности. Не оказывая прямого влияния на динамику экономической интеграции, они способствуют внутренней консолидации ЕС и укреплению его позиций на международной арене. Сотрудничество в сфере внутренних дел и юстиции вероятнее всего будет развиваться умеренным темпом с временными остановками.

Итак, если суммировать сказанное, сценарий положительной ускоренной динамики с элементами неустойчивости состоится в том случае, если в действии факторов ключевой группы, имеющих критическое значение для развития ЕС, будут преобладать четко выраженные позитивные тенденции, а факторы других групп также в основном будут благоприятными или нейтральными и лишь некоторые — негативными.

При слабо выраженных позитивных тенденциях или нейтральных характеристиках в группе ключевых факторов и благоприятном сочетании существенных и дополнительных обстоятельств возможен сценарий умеренной и неустойчивой динамики, а при растущей концентрации негативных факторов — сценарий убывающей динамики с угрозой перехода в стагнацию.

* * *

На основе всего предшествующего анализа можно сделать вывод, что траектория развития Евросоюза в ближайшее десятилетие будет пролежать между сценариями положительной динамики с элементами неустойчивости и умеренно-неустойчивой динамики с весьма вероятными отклонениями в ту или иную сторону на конкретных временных интервалах.

Иными словами, ЕС и дальше будет продвигаться по пути углубления и расширения интеграции, но не столь динамично, как на этапах завершения строительства единого внутреннего рынка и перехода к ЭВС и как предполагалось в начале 90-х годов, когда была принята новая стратегия развития. Роль Евросоюза как очага стабильности в Европе и центра притяжения для европейских государств, остающихся за его пределами, вероятно, возрастет. Как минимум, он сохранит свои позиции в мировой экономике, хотя это будет нелегким делом. Следует также ожидать усиления его активности в сфере международных отношений. Насколько Союзу удастся осуществить идею Европы, говорящей «единым голосом» на мировой политической арене, зависит от способности привести к общему знаменателю весьма разнородные интересы двух с лишним десятков государств. Без этого общая внешняя и оборонная политика ЕС останется благим пожеланием. Пока на этот вопрос нет однозначного ответа.

Но одно, и последнее, соображение представляется неоспоримым: помимо всех вышеперечисленных факторов, знак которых может меняться

с плюса на минус и обратно, в распоряжении Союза имеется еще такой важнейший ресурс, как накопленный за минувшие полвека уникальный опыт европейской интеграции. Задача состоит в том, чтобы сполна воспользоваться им для достижения поставленных целей и достойного ответа Европы на вызовы XXI века.

Примечания

¹ Рассчитано по: «The European Economy». 1999. № 67.

² Europe As Seen by Europeans. European Polling 1973–86 // Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. 1986; Eurobarometer. 1999. No 50. March.

³ В 1960 г., по прошествии двух лет с момента учреждения ЕЭС, производство ВВП на душу населения в Италии составляло 59,4% от уровня Франции, самого высокого в «шестерке», если не считать Люксембурга; в остальных упомянутых странах в год их вступления, душевое производство ВВП составляло по отношению к среднему (!) показателю по ЕС: в Ирландии (1973) — 57,4%, в Греции (1981) — 55,5%, в Испании (1986) — 54,0%, в Португалии (1986) — 30,7%.

⁴ Цит. по: Bulletin Quotidien Europe. 2000. No 7705. P. 3.

⁵ Bulletin Quotidien Europe. 2000. No 7706. P. 3–5; No 7707. P. 3–4; No 7799. P. 14–16.

⁶ АКТ — Африка, Карибский бассейн и Тихий океан.

⁷ НАФТА — североамериканское соглашение о свободной торговле.

⁸ МЕРКОСУР — южноамериканский торгово-экономический союз (Аргентина, Бразилия, Парагвай, Уругвай).

⁹ АСЕАН — Ассоциация государств Юго-Восточной Азии.

¹⁰ АТЭС — Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество.

¹¹ Emerson M. Redrawing the Map of Europe. L.: MacMillan Press Ltd, 1998. P. 90.

Н. П. Шмелёв, В. П. Фегоров

Евросоюз — Россия: мера сотрудничества*

Нынешний Европейский Союз в своем содержательном развитии прошел несколько этапов расширения, с 6 до 27 стран, и носил разные названия — Европейское экономическое сообщество, Общий рынок, Европейские сообщества. Хотя рассуждения о желательном создании единой Европы уходят в глубь истории, воплощение этой идеи в жизнь началось после Второй мировой войны. Европа устала от междоусобиц, потрясавших ее на протяжении веков. Европейская политическая мысль активно искала пути предотвращения новых вооруженных столкновений на континенте. Особое внимание уделялось тому, каким образом умиротворить Германию (тогда Западную Германию), главную виновницу двух мировых войн. Небезызвестная Пруссия также отличалась агрессивным отношением к другим странам и после Второй мировой войны была упразднена.

Предложение французского министра иностранных дел Робера Шумана, сделанное в его выступлении 9 мая 1950 года, легло на подготовленную почву. Обращаясь прежде всего к Бонну, он призвал к экономической интеграции посредством объединения промышленных потенциалов, вследствие чего война между Францией и Германией станет материально невозможной. Канцлер Конрад Аденауэр ответил согласием в тот же день¹. Играли свою роль в форсировании интеграции и соображения противодействия Советскому Союзу, расширявшему свое влияние в послевоенной Европе. По его инициативе в 1949 году был учрежден Совет экономической взаимопомощи.

Mixtum compositum, или гетерогенный союз

Начальным практическим шагом в реализации «плана Шумана» стало создание Европейского объединения угля и стали (ЕОУС) в 1951 году сроком на 50 лет. Оно было предусмотрено Парижским соглашением, которое подписали шесть стран — ФРГ, Франция, Италия и страны Бенилюкса.

Дальнейшая организационная подготовка длилась несколько лет, и в 1957 году были одобрены теми же странами Римские договоры, вступившие в действие с 1958 года: о создании Европейского экономического сообщества и Европейского сообщества по атомной энергии. Перед этими организациями ставились задачи последовательно демонтировать таможенные барьеры, обеспечить свободу перемещения людей и материальных

* Шмелёв Н. П., Фегоров В. П. Евросоюз — Россия: мера сотрудничества // Современная Европа. 2011. № 1.

ресурсов внутри альянса, создать возможности беспрепятственного предпринимательства. Одновременно отстраивались, часто с нуля, институциональные и правовые основы объединения.

На первых порах интеграция продвигалась по указанным трем направлениям — ЕЭС, Евратом, ЕОУС (*Montanunion*). Со временем произошло слияние этих учреждений в общеинтеграционные органы управления, а ЕОУС было официально закрыто в 2002 году.

Поступательный ход интеграции в прошедшие десятилетия — общепризнанный факт. «Прекраснейшая авантюра в истории человечества», по выражению французского депутата Тьерри Мариани, состоялась. Европа экономически и политически объединилась, было создано общее пространство, сглажены прежние обиды и споры. В отдельных странах внутренняя политика более чем на 50% определяется европейским интеграционным законодательством, а в таких областях, как экономика, сельское хозяйство и защита окружающей среды — на 80%.

Благодаря интеграции были устранены войны между ее участниками. Прежняя история континента читается как одна сплошная война, а мирные перерывы рассматривались лишь как этапы ее продолжения. Жорж Клемансо, 1841 — 1929 годы, исторг на смертном одре непримиримые слова по отношению к немцам — «пусть меня похоронят стоя — лицом к Германии». На Версальской мирной конференции, где он был председателем, французский премьер-министр способствовал принятию жестких условий для Германии. В частности, Германия потеряла тогда 70 тыс. км² своей территории, не считая колоний.

С 2006 года школьники старших классов в ФРГ и Франции учатся по общему германо-французскому учебнику истории, редкий пример такого рода. Сотрудничество между двумя странами определено до 2020 года в виде принятой в 2010 году программы, состоящей из 80 пунктов. Даже если не все поставленные задачи будут выполнены, обращают на себя внимание масштабность и перспективы договоренностей.

Рельефно характеризует послевоенную обстановку такой призыв президента Чехословакии Эдварда Бенеша, 1945 год: «Наш лозунг должен состоять в том, чтобы окончательно разгерманизировать (*entgermanisieren*) нашу страну в культурном, экономическом и политическом отношениях».

Не обошлось и без борьбы и сбоев на пути интеграции.

Противостояние Евросоюза и возникшей в 1960 году Европейской ассоциации свободной торговли во главе с Великобританией закончилось в пользу союза. Ряд стран перешел из одной организации в другую, что свидетельствовало о большой притягательности брюссельского варианта.

Самому Евросоюзу пришлось пережить немало неприятностей, например, провалы Конституции ЕС на референдумах во Франции и Нидерландах. Переработанный текст был также отвергнут населением Ирландии. Потребовались экстраординарные внешние и внутренние усилия, чтобы

он был одобрен там со второго захода. Новый конституционный документ известен как Лиссабонский договор. Следует заметить, что если бы первоначальная конституция, а затем ее переделанная версия были повсеместно представлены на всенародное, а не парламентское голосование, то было бы трудно предсказать его исход. Свой евроскепсис определенная часть жителей ЕС выражает в словах — люблю Европу, ненавижу Евросоюз². Как бы то ни было, кризис в принятии основополагающего документа был преодолен, и нынешняя система управления приобретает рутинный, но отнюдь не беспроблемный характер.

Стоит отметить неудачу с программой развития ЕС на 2000 — 2010 годы, которая среди ряда других целей предусматривала технологический прорыв стран Евросоюза на мировой арене, превратить его в самое конкурентоспособное и динамичное, «основанное на знаниях экономическое пространство в мире». Нерешенные задачи «Лиссабонской стратегии» перешли ныне в новую концепцию «Европа 2020 г.».

Охват интеграцией все новых стран снижал ее качество, если измерять его некоторыми важными интегральными показателями. Известны подсчеты такого рода. Возьмем, например, размер ВВП на душу населения. Живущий в Париже доктор экономических наук Берлин Иришев опубликовал в 2009 году книгу под названием «Евросоюз: опыт интеграционной модели», нашедшую положительный отклик в международной научной печати. Опираясь на первичные источники, он сделал следующий вывод — ВВП на душу населения уменьшался в параметрах с каждым последующим расширением. В ЕС-25 он был на 22% меньше, чем в первоначальном ЕС-6. Тем более он ухудшился после вхождения двух наиболее бедных стран — Болгарии и Румынии. Что касается экономической свободы, конкурентоспособности и коррупции, то в расширяющемся Союзе они обнаруживают устойчивую тенденцию к ухудшению. «Они были наилучшими для Евросоюза-15 и оказались наихудшими для ЕС-27», пишет автор (С. 84).

Стоит отметить и довольно большие масштабы материального неблагополучия в ЕС: 79 миллионов граждан Евросоюза, или 16% населения, живут ниже черты бедности. Новыми наиболее вероятными кандидатами на вступление в ЕС являются Хорватия и Македония, отнюдь не самые передовые в экономическом отношении страны.

Изначальная сложность интеграции состоит в том, что государство выступает в одном лице как субъект и как объект этого процесса. Чтобы интеграция продвигалась, действие государства должно быть сильнее его же противодействия, что означает добровольный и часто болезненный отказ от святынь — власти и ее прерогатив в ряде сфер. Креативное саморазрушение государства в пользу интеграции имеет свои пределы, за которыми государство как стимулятор или субъект интеграции наталкивается на неуступчивость его как объекта, или тормоза интеграции.

Широко известно сравнение интеграции с велосипедом. Лучше было бы сравнивать с велосипедистом, который, чтобы не упасть, должен быть постоянно в движении. Концепция велосипеда предполагает исчезновение государства как такового. Но это не так. Не все поддается интеграции, и если с этим согласиться, то она должна где-то остановиться. Здание интеграции строится на демонтаже государственности ее участников, и этот перенос управления из национальных столиц в Брюссель квалифицируется как исторический прогресс. Слово «исторический» здесь представляется излишним, ибо история еще окончательно не определилась и неизвестно, что станет в конце концов с Евросоюзом. Объективности ради следует признать, что пока европейская интеграция является самой результативной во всех отношениях по сравнению с другими объединительными попытками в мире.

Арифметическое сложение статистических показателей государств ЕС в общую сумму выводит эту организацию на лидирующие позиции в мире. Вместе с тем важной чертой Евросоюза являются существенные различия в «весовых категориях». Германия со своим почти 20 процентным участием в европейском ВВП занимает ведущее место в альянсе, тогда как доля Эстонии, Кипра, Мальты и еще многих стран измеряется десятками процента. Вклад Греции, наделавшей так много шума из-за грозившего ей дефолта, составляет 2%. Сильно разнятся страны и по другим экономическим показателям (см. таблицу).

Успехи европейской интеграции 27 государств известны, и было бы излишним их перечислять. Отметим только, что создание единой валюты для 17 стран-участниц (с 1 января 2011 г. евро ввела Эстония) является венцом этих достижений. Вместе с тем следует обратить внимание на отсутствие положительных результатов в ряде важнейших сфер экономики и политики. Их не так уж и мало, на чем остановимся подробнее. При этом нужно сразу подчеркнуть, что нулевой итог здесь не является следствием недоработок или ошибок интеграторов, а отражает невозможность другого исхода. Иначе не могло и не может быть. Это врожденные дефекты интеграции, которые не поддаются устранению.

Таблица

Европейский Союз в цифрах, 2008

Страны	Площадь, тыс. км ²	Население, млн чел., 2009 г.	ВВП,% от евро- пейского ВВП	ВВП на душу населения, млрд долл.	Госдолг, % от ВВП	Инфля- ция
Европейский Союз	4234	499,7	100,0	30,393	61,5	3,7
Германия	357	82,0	19,8	35,441	65,9	2,8
Франция	544	64,3	15,4	34,208	68,0	3,2

Окончание табл.

Страны	Площадь, тыс. км ²	Население, млн чел., 2009 г.	ВВП,% от евро- пейского ВВП	ВВП на душу населения, млрд долл.	Госдолг, % от ВВП	Инфля- ция
Великобритания	244	61,6	15,3	36,522	52,0	3,6
Италия	301	60,0	12,6	30,580	105,8	3,5
Испания	505	45,8	8,8	30,620	39,5	4,1
Нидерланды	34	16,4	4,7	40,431	58,2	2,2
Бельгия	31	10,7	2,7	36,235	88,6	4,5
Швеция	411	9,2	2,7	37,245	38,0	3,3
Польша	313	38,1	2,4	17,481	47,1	4,2
Австрия	84	8,3	2,3	39,634	65,2	3,2
Греция	132	11,2	2,0	30,534	97,6	4,2
Дания	43	5,5	1,9	37,265	33,3	3,6
Ирландия	70	4,4	1,6	42,539	43,2	3,1
Финляндия	305	5,3	1,5	36,217	33,4	3,9
Португалия	92	10,6	1,3	22,189	66,4	2,7
Чехия	79	10,4	1,1	25,395	28,8	6,3
Румыния	230	21,4	1,0	12,579	13,6	7,9
Венгрия	93	10,0	0,8	19,499	73,0	6,0
Словакия	49	5,4	0,5	22,040	27,6	3,9
Люксембург	3	0,4	0,3	82,306	14,7	4,1
Словения	20	2,0	0,3	29,472	22,8	5,5
Болгария	111	7,6	0,3	12,340	14,1	12,0
Литва	65	3,3	0,3	18,945	15,6	11,1
Латвия	65	2,2	0,2	17,071	19,5	15,3
Эстония	43	1,3	0,1	20,259	4,8	10,6
Кипр	9	0,7	0,1	29,829	49,1	4,4
Мальта	0,3	0,4	0,1	23,760	64,1	4,7

Источник: Материалы Европейского Союза.

Государство — субъект и объект интеграции

Во-первых, речь идет о разрозненной экономической политике. Углубление интеграции привело к частичному сближению национальных подходов, к единой валюте и валютной политике. На этом углубление закончилось или, если соблюдать осторожность, почти закончилось. Оно объективно не могло продолжаться, так как отказ, скажем, от суверенной бюджетной и налоговой политики лишил бы страны-участницы важных признаков их государственного статуса. А с этим никто в Евросоюзе не согласен. Здесь бесспорный приоритет отдается национальному фактору,

национальной идентичности, а не интеграционному объединению. Дальнейшему прогрессу в ликвидации государственности поставлен заслон. Ни немцы, ни поляки, никто другой из членов Евросоюза не готовы отдать свои права на государственное самоуправление. Нет такой силы, которая принудила бы страны выйти на общую дорогу, каждая идет своим путем. И совсем не обязательно это связано с негативными последствиями для отдельно взятых членов ЕС. Например, Ирландия установила у себя льготные налоги, налоговый демпинг и, одновременно ссылаясь на бюджетный дефицит, вытребовала максимум финансовых поступлений из фондов Евросоюза. Правда, это не избавило ее в дальнейшем от серьезных трудностей, и вслед за Грецией она подала в Евросоюз официальное прошение о финансовой помощи в ноябре 2010 года. Ей опять пошли навстречу.

Финансовые события, связанные с Грецией и некоторыми другими членами ЕС, показали неадекватность проводимой интеграционной политики требованиям устойчивого развития. Вопрос сейчас стоит так. Или сохранять статус-кво, оставить все как есть и считаться при этом с выпадением той или иной страны из еврозоны, или следует многое менять с целью усилить координацию национальных действий и поднять коэффициент сплочения.

И та, и другая задача не решаются просто. В первом случае будет нанесен колоссальный ущерб как всему делу интеграции, так и государствам-изгоям. Интеграция потеряет свою притягательную силу и внесет разобщенность в благородное семейство интеграторов. Ведь что значит для страны вернуться от евро к национальной валюте, скажем, к драхме? Для этого стране потребуются несколько лет подготовки и перенастройки всей денежной системы. Сам процесс выхода из еврозоны будет способствовать продолжению кризисных явлений, то есть результат был бы противоположный тому, который хотели избежать. Непредсказуемы также внутривнутриполитические последствия отлучения страны.

Воспользоваться ситуацией в своих целях и получить прирост голосов на общенациональных выборах могли бы ультраправые силы. Такие опасения достаточно сильны в Евросоюзе. Нечто подобное уже имело место в Австрии, когда почти весь 2000-й год страна находилась в состоянии политического карантина, объявленного ей остальными 14 участниками ЕС. Причиной явилось создание правительственной коалиции Австрийской народной партии с националистической Австрийской партией свободы, которую тогда возглавлял Й. Хайдер, формально вскоре ушедший в отставку. Санкции к Австрии принимались на уровне двусторонних отношений — частичный бойкот дипломатических представителей, отказ в поддержке австрийских кандидатов на занятие постов в органах союза, сокращенная подача информации. Тогда был демонстративно преподан урок не только Австрии, но и другим странам, где сильны националистические движения. Евросоюз показал свою нетерпимость к ультра, представ-

ляющим опасность для демократии. Поэтому маловероятно, чтобы участники Евросоюза не учитывали риска прихода к власти нежелательных сил в случае исключения страны из интеграционного сообщества.

Остается другое направление — еще больше сплотиться, термин, знакомый нам из недавнего собственного прошлого.

Мировой финансовый кризис принес интеграторам разного рода разочарования. Как раньше считалось, разнотемпная Европа поможет продвинуть интеграцию вперед за счет того, что более передовые в экономическом отношении страны, взяв на себя лидерство, не дадут застопориться интеграционному развитию. Но получилось так, что кризис неожиданно постучался также в верхний этаж ЕС, в еврозону, создание которой представлялось как наглядное достижение Европы. В соответствии с философским тезисом, сплоченность может перейти в свою противоположность.

В ходе европейских дебатов не было недостатка в разных предложениях. Так, одна идея нашла выражение в термине «экономическое правительство», означающем скоординированность действий глав стран Еврозоны. Авторство принадлежит французскому президенту Саркози. Однако сразу же последовала критика термина, поскольку он предполагает потерю самостоятельности национальной политики в ряде областей — бюджетной, кредитной, налоговой и других, чему противятся многие участники ЕС. Кто стал бы контролировать экономическое правительство? — спрашивают эксперты и не получают ответа. Интеграционные органы в их нынешнем виде не приспособлены для такого управления. Можно сказать, что эта идея возникла в ходе отчаянного поиска антикризисных средств и скорее всего найдет воплощение в половинчатых мерах.

Предложение о создании Европейского валютного фонда трансформировалось в учреждение временного стабилизационного фонда, где треть всех средств принадлежит Международному валютному фонду. Функции стабфонда должны лежать в двух плоскостях — гибкое кредитование и надзор над странами-членами с целью недопущения катаклизмов путем выявления грозящих экономических неприятностей. Критика опять-таки не замедлила себя ждать. По мнению некоторых европейских экспертов, с помощью этого спасательного фонда можно лишь купить время, то есть оттянуть наступление новых трудностей, а не устранить их. Интересно, что первоначально многие деятели (например, министр финансов ФРГ Шойбле) выступали вообще против участия МВФ в кампании по спасению Греции. Аргумент — в МВФ доминируют американцы (15,85% в уставном капитале), и они выдвигают свои требования не только к Греции, но и ко всему ЕС, установят свое наблюдение над ним изнутри, избавиться от которого вряд ли скоро удастся. Именно в МВФ было озвучено для пробы предложение о целесообразности повышения допустимого уровня инфляции с 2 до 4%, что встретило резкое неприятие в ЕС. Идею 4-процентной инфляции поддерживает сторонник президента Обамы

лауреат нобелевской премии Пол Кругман, которого в Европе недолюбливают и часто квалифицируют как услужливого экономиста. В 2013 году вступит в действие новый антикризисный механизм в виде, в частности, постоянного стабфонда, причем до этой даты будут сделаны поправки в Лиссабонский договор, но без того, чтобы выносить его на референдум в странах-участницах. Положительный исход такого голосования был бы не гарантирован.

Не будет лишним отметить, что финансовые средства, которыми располагают собственно власти Евросоюза, невелики и используются для текущих программ. Размер бюджета ЕС составляет всего 126,5 млрд евро, то есть 1,23% суммарного объема ВВП стран ЕС.

В финансовой сфере были введены и другие новшества. Так, были созданы наднациональные агентства по контролю над банками, биржами и страховыми фирмами. Подобная практика напоминает советский опыт, когда под каждую проблему создавались министерство или комитет, и к концу накопилось их великое множество, что, однако, не способствовало повышению эффективности руководства. Желающим более подробно ознакомиться с проблемами управления в зоне интеграции можно порекомендовать монографию Н.Ю. Кавешникова «Трансформация институциональной структуры Европейского Союза» (2010 г.).

Своевременное распознавание событий еще не удавалось никому, будь то отдельное национальное хозяйство или международная экономическая организация. Даже такой блюститель порядка, как Германия, за свои 60 лет существования шесть раз испытала падение производства ниже нуля, последний раз в 2009 году, когда ВВП сократился на 4,7%. Были нарушены ею и такие нормативы Евросоюза, как дефицит бюджета и размеры государственного долга. Напомним, что именно под давлением ФРГ в июне 1997 года был принят пакт о стабильности и росте, который устанавливал эти нормативы (3 и 60%). Почему стабфонд, как старый, так и новый, должен отличаться в плане прогнозирования в лучшую сторону? Недаром сама Меркель заявила, что Европа нуждается в «культуре стабильности» (*Stabilitätskultur*), которую однако вряд ли можно вообще создать в рыночном хозяйстве.

Порассуждаем теперь от противного. Представим, что все только что изложенное неверно и что странам удалось договориться о едином экономическом управлении, отдав Брюсселю все свои права. Но и в этом случае не приходится ожидать гармонии. Даст о себе знать такая извечная черта мировой экономики, как неравномерность развития. Эта неравномерность настолько явно выражена, что ее следует признать объективным экономическим законом. В свое время из этой неравномерности В. Ленин делал вывод об отпадении от мирового капитализма слабых звеньев, что в конечном счете не подтвердилось. Подтвердилось другое: неравномерность не убивает капитализм, а вводит в действие та-

кой мощный резерв системы, как государственное регулирование с целью «наведения порядка».

Конкуренция в Общем рынке и единая валюта способствуют некоторому выравниванию скорее цен на товары, чем выравниванию производительности труда. Отсюда вытекает, что за один и тот же товар страны получают разную выгоду, то есть выигрывает та страна, где производительность труда выше. Тем самым увеличивается экономический разрыв между участниками интеграции. Конечно, можно найти примеры, где этот разрыв сокращается, но это совсем не обязательно для всех 27 стран с их кардинальным расхождением по уровню развития. Это противоречие решается в отдельно взятых странах, чьи регионы тоже различаются друг от друга по важнейшим показателям, путем перераспределения денег от богатых регионов в бедные, от доноров к реципиентам, что мы видим на примере собственной страны. В рамках Евросоюза это тоже практикуется, но, понятно, не в таких масштабах. Ограничителем здесь выступают государственные интересы стран-доноров.

Несмотря на все усилия и более высокий уровень обобществления производства, правительство не может привести в нужное соответствие части страны, выровнять их. В ней всегда есть процветающие и депрессивные края, демографически сильные и слабые территории (юг и север Италии, старые и новые земли Германии и расслоение среди ее старых земель). Между донорами и получателями финансовых средств не прекращаются споры относительно изымаемых денег в пользу последних. Им всегда мало, тогда как благополучные районы жалуются на неправильность перераспределения. Даже если какие-то изъяны и устраняются с помощью государственной политики, то возникают очередные проблемы, и хозяйство начинает хромать по-новому. Тем более не могут быть гармонизированы части мира, локальные объединения (в данном случае Евросоюз) при любом их сплочении, которое всегда ниже, чем в отдельно взятой стране.

Отсюда следует важный вывод. Кризис евро — это не какое-то случайное событие, не несчастный случай, а неизбежность, закономерное отражение неоднородности экономической материи, неоднородности, которая была и есть, будь это межстрановая интеграционная территория или национальное хозяйство. Намерения западных деятелей усилить экономическую координацию и учредить некий экономический кабинет даже в случае их реализации могут поменять лишь форму и периодичность кризисов, но не отменить их. Мы здесь не останавливаемся на предыстории евро, на вопросе о том, насколько вызрели условия для учреждения единой валюты и какую роль сыграли здесь международные политические соображения, например, объединение Германии. Одновременно нужно сознавать, что в 2008 — 2009 годах произошло совпадение двух кризисов — кризиса евро и экономического кризиса. Они имеют во многом разные причины, и оба позволяют устранить себя лишь на время. Если пер-

вый проистекает из упомянутых межстрановых различий в сфере экономики, то второй возникает из-за диспропорций в отдельно взятом хозяйстве, между производством и потреблением (перепроизводство), между разными отраслями (перегрев). Не забудем также воздействие ценовых шоков (нефть) и другие факторы. Это совпадение усугубило общее экономическое положение альянса.

На наших глазах спад 2008 – 2009 годов претерпел тройную модификацию. Он возник за океаном. «Кризис начался в США. Я принимаю ответственность, хотя я тогда еще не был президентом», — эти слова были сказаны Бараком Обамой в апреле 2009 года. Другие страны считали, что американский кризис их не затронет, но он быстро превратился из национального в мировой. Далее, на первых порах кризис был долговым, финансовым, а затем перебрался на реальное производство, став экономическим. Но и это не все. Спасая банки и предприятия от краха, правительства, по сути, взялись обслуживать корпоративные обязательства, подменили одни долги другими. Отсюда рост и суверенного дефицита, и задолженности. Кризис опять стал долговым.

Может показаться, что создание европейского стабилизационного фонда с его миллиардами евро есть то исцеляющее средство, которого не хватало для очередного успеха. Действительно, сумма немалая, в этом сила, но и слабость фонда. Чем больше размер, тем меньше шансов на то, что «здоровые» государства согласятся на постоянной основе тратить свои средства на поддержку проблемных стран. Например, Германия, крупнейшая держава континента, не видит себя в этом качестве. Она выступает против того, чтобы интеграционное объединение превратилось в союз по перераспределению средств, *Transferunion*. А если ее правительство будет действовать иначе, в интересах Европы, то свои коррективы внесут немецкие избиратели, не желающие финансировать всех подряд. Там уже и без того раздаются призывы с эмоциональными перехлестами, типа «лучше ужасный конец, чем ужас без конца». Часты ссылки на такие страны, как Швеция или Швейцария, которые вполне успешно обходятся без единой валюты.

Утешением для европейцев может послужить то, что шатание евро не будет постоянным. Очередную кризисную вспышку зальют деньгами, экономическая жизнь войдет в привычное русло, пока не последует новое потрясение. Регулировать экономику — это все равно что греться у костра. Как ни поворачивайся, одной стороне фигуры будет жарко, другой — холодно. «Чтобы кризисы не повторялись, — пишут известные немецкие деятели Пеер Штайнбрюк и Франк-Вальтер Штайнмайер, — нам нужна долгосрочная действенная программа мер по более строгому регулированию финансовых рынков». Чтобы кризисы не повторялись — звучит для политиков такого масштаба как-то наивно. В том-то и дело, что кризисы — это рыночные перегибы, повторению которых невозможно воспрепятствовать, это нерациональная рациональность рыночного хо-

зяйства, и никакой контроль не устранит ее. Есть, конечно, альтернатива, это национализация по-социалистически, но тогда придется считаться с общим понижением эффективности хозяйствования, на что западные страны не могут пойти из-за соображений конкурентоспособности.

Содержание французской экономической стратегии раскрыла министр экономики, промышленности и занятости Кристин Лагард в своем интервью журналу «Эксперт»³. Цель — войти в так называемый добродетельный круг. Если люди работают дольше, то они платят налоги, получают зарплату, на них не надо тратить деньги из социального бюджета, чтобы платить пенсии, они больше потребляют, и в результате потребность в рабочих руках возрастает и безработица уменьшается, считает она. В противоположность этому кругу есть порочный круг раннего выхода на пенсию. Здесь, по ее словам, происходит все наоборот — меньше потребление, ниже производство, выше безработица. Этими аргументами обосновывается (не только во Франции) повышение срока выхода на пенсию — с 60 до 62 лет для женщин и с 65 до 67 для мужчин. Если практика — критерий истины, то экономической политике еще нигде не удавалось создать упомянутый добродетельный круг. Можно, конечно, за него принять экономический рост, но этот гребень весьма недолог, и экономическая динамика после подъема падает ниже нуля, заставляя врасплох и политику, и науку.

Тот повторяющийся факт, что кризис обрушивается на экономику как с неба, свидетельствует о сохраняющейся ненадежности экономического прогнозирования, и здесь мы переходим к *пункту № 2*. Интеграция не повысила точности прогнозов, а в чем-то усложнила этот вид деятельности. Если в доинтеграционную эпоху экономические предсказания, на которые более или менее ориентировалась политика, отягощались каким-то числом неопределенных факторов, то сейчас это число надо умножить на 27. Отсюда происходят беспрестанные дискуссии относительно будущего развития. В них участвуют как индивидуальные, так и коллективные авторы. Случается, хотя и редко, что отдельные прогнозы оправдываются постфактум, однако это не более чем случайность. В другой раз те же авторы попадают впросак, что вполне простительно ввиду чрезвычайно сложной материи.

Между тем неясность перспективы затрудняет регулирование, которое при наступлении кризиса всегда являет собой сплошной экспромт. Как говорят сейчас западные эксперты, правительства в борьбе с кризисом, может быть, и не повторяют старых ошибок, однако могут сделать много новых, и с ними можно согласиться. На международной арене непредсказуемое влияние закона стоимости более ощутимо, чем в национальных рамках, где для него коридор сужен государственным вмешательством. Эвристика, если под ней понимать методическую систему для познания чего-либо, в экономике безнадежно наталкивается на «сопротивляемость материала».

Третий вопрос, который не смог решить Евросоюз, — это территориальные разногласия внутри и вне его. Сюда относятся Гибралтар, разделенный Кипр, Фолклендские острова и другие. «Нам не нужен второй Кипр», — высказала свое мнение Ангела Меркель по поводу возможного в перспективе вступления Косова в Евросоюз. В этих словах чувствуется неудовлетворенность существующим положением вещей в ЕС относительно территориального размежевания.

Членство в ЕС не снимает приоритета индивидуальных государственных интересов стран перед коллективными интересами участников интеграции и перед их обязательствами внутри альянса. Государственный эгоизм неустраим, он стоит выше норм сообщества, он «über alles». Это проявляется во многом, но с наибольшей силой в территориальных спорах.

Четвертая несостоятельность Евросоюза заключается в том, что на его пространстве сохраняются центробежные национальные и прочие антагонизмы. Бельгия находится на грани распада. Если говорящие на разных языках Фландрия и Валлония готовы пожертвовать единством нынешней страны, то при гипотетическом коллапсе Бельгии они в той же мере будут мало озабочены укреплением Евросоюза с его 23 служебными языками. Перечень можно продолжить — Страна Басков, Каталония, Северная Ирландия, Корсика... Сепаратизм поддерживается лозунгом «Европа регионов», который при логическом продолжении означает раскисирование государств как таковых.

При нашем посещении представительства Баварии в ЕС в Брюсселе, которое было открыто там в 1987 году и насчитывает 30 работников, один из немецких участников беседы не без сарказма заметил, что в Евросоюзе предпочитают говорить не о сепаратизме, а об автономии.

А тут еще возрастает опасность для Евросоюза с неожиданного направления, а именно от притока иммигрантов со всего мира. Без них европейские страны не могут обеспечить себе необходимую экономическую динамику, а, с другой стороны, увеличение доли эмигрантов в численности жителей приведет в перспективе к перманентным беспорядкам, ухудшению самочувствия титульного населения и в конечном счете к потере самобытности и крушению Европы.

Пятой нерешаемой задачей является неспособность Европы стать самостоятельным военным союзом. Основную ответственность за оборону и нападение несут США в рамках НАТО и вне этой организации, и такой порядок вполне устраивает их европейских союзников. Само существование Североатлантического блока не способствует, а скорее противодействует интеграционному процессу, поскольку важнейшая составляющая функция любого государства — оборона — находится под неевропейским контролем. НАТО — это «нога в двери» интеграции. В то же время без США страны Евросоюза в силу их неоднородности, разных параметров и предпочтений объективно не в состоянии быть в военном отношении на уровне

XXI века. По словам Збигнева Бжезинского, в политике безопасности Европа остается протекторатом США. В Европе нет такого военного лидера, который мог бы сплотить вокруг себя остальные страны континента.

Германия, крупнейшая страна Европы, не примеривается к этой роли. Более того, у некоторых европейских деятелей появились сомнения относительно стратегической цели этой страны. Они задаются такими вопросами. А не вернется ли она к повторению своего исторического опыта быть «себе на уме», не склонна ли она пренебречь европейскими интересами в пользу собственных, не начнет ли она прокладывать свой одиночный курс, образуя нечто вроде коалиции то с Евросоюзом, то с Россией, а может, и еще с кем-нибудь? Заслуженный европеец Жак Делор, в 1985—1995 годах президент Европейской комиссии, в вежливых формулировках обратился в своем интервью к немецким читателям с таким пожеланием: хорошо бы знать, является ли сегодня Европа для правящей элиты Германии все еще такой же важной, как раньше для Аденауэра, Шмидта и Коля. То, что ФРГ доминирует в Европе, даже не обсуждается. Не захочет ли она чего-то большего?

Призывы некоторых деятелей (Эгон Бар) создать европейскую армию как средство «европеизации Европы» не имеют под собой серьезных оснований. Не меняют дела и объявленные намерения Англии и Франции о более тесном сотрудничестве в военной сфере, которые среди прочего преследуют цель оптимизации затрат.

Перечисленные неинтеграционные и антиинтеграционные факторы ставят пределы, казалось бы, безальтернативному сближению стран, их растворению в общем пространстве, объединению национальных кварталов без всяких перегородок. Надгосударственные институты в интеграционной Европе не означают отмирание государства как такового, а отражают лишь другие формы его существования. А раз так, то сохраняются все предпосылки коллизий и конфликтов.

Межстрановые объединения, федерация, конфедерация или что-то другое, имеют интересное свойство. При вступлении в них участники подчеркивают общую пользу, а после вступления стремятся к односторонним выгодам. Кризис зоны евро показал, что прежние национальные предрас судки и антипатии никуда не исчезли, они ждали своего часа. Это не война всех против всех, но и не территория всеобщего взаимопонимания.

Франция при широкой поддержке выдвинула маловразумительное обвинение Германии в нелояльной конкуренции, выразившейся в большом внешнеторговом сальдо, что, как считается, отнимает у других стран шансы на собственный прогресс. Германия — это, мол, «маленький Китай», не признающий ничего, кроме своих эгоистических интересов. Она же — Trittbrettfahrer, который хочет прокатиться на дармовщинку на подножке. И это при том, что из многомиллиардной помощи для Греции в Германию не вернется «ни цента» (по выражению журнала «Виртшафтсвохе»). Англий-

ский профессор Тимоти Гартон Эш прямым текстом возлагает на Германию ответственность за судьбу еврозоны: если еврозона развалится, то будет виновата Германия, поскольку сделала недостаточно для ее спасения, а если она сохранится, то нужно поблагодарить Германию за ее усилия.

В самой Германии в ходу саркастические ответы на призывы «дорогих для нее друзей» раскошелиться еще больше ради всего святого: «В Евросоюзе любят тратить немецкие деньги» или «Европа — это игра с одним простым правилом — в конце платит Германия».

Об антигреческих заявлениях и говорить нечего. Под подозрение в несостоятельности попал весь юг Европы плюс Ирландия и т.д. В противоречии с реальностью оказался сам устав Евросоюза. Статья 125-я гласит, что каждая страна самостоятельно выполняет свои обязательства, без передачи этой прерогативы другой стране или другим странам. Деятели ЕС такого противоречия вначале не усматривали, указывая на то, что помощь Греции и другим оказывается в форме кредитов и гарантий, а не прямого перечисления средств. А что тогда значит ни цента назад? В конце концов по германо-французской инициативе на саммите ЕС в Брюсселе (октябрь 2010 г.) было принято предварительное решение о внесении поправок в недавно принятый Лиссабонский договор.

Следующий отсюда общий вывод вряд ли может кого-нибудь порадовать, нас в том числе. Если раньше успехи интеграции породили надежду на то, что ее участникам удастся силой интеллекта и доброй воли создать некое благоразумное устройство на своей территории, что они смогут избавиться от наследия неблагоприятного прошлого, то сейчас приходится, к сожалению, расстаться с этой надеждой. Это тяжелое прозрение не только Европы, где в интеграции видели великий шанс преобразования общественной жизни, но и остального мира, в котором еще не развеялись эти иллюзии.

«Европа скачет дальше. *Tremunt et reunt omnia a vento vestes*. — *Tremulae siniantur flamine vestes*», — такими словами закончил известный английский автор Норман Дэвис свой фундаментальный труд «История Европы», вышедший на русском языке в 2006 году. Сейчас патетика в отношении Европы поутихла. Европа не скачет больше, а с тревогой вступает в неизвестное будущее, опасаясь всяких неожиданностей.

Не выиграет Россия и от гипотетического коллапса Евросоюза и в политическом плане, когда наши отношения с европейскими странами невольно вернулись бы к двустороннему характеру. У Запада есть двойная страховка от несанкционированных «прыжков в сторону» отдельных стран, или, если выражаться дипломатично, чтобы не допустить их самостоятельного курса во внешней политике. Это Евросоюз и НАТО. При распаде ЕС на составляющие усилятся дисциплинирующие меры из натовской штаб-квартиры. Преобладание США в Европе стало бы абсолютным.

Как представляется, до полного развала Евросоюза дело все-таки не дойдет, но между интеграцией и дезинтеграцией будет отныне существовать подвижный дисбаланс. В XX веке закончился крахом великий эксперимент по строительству коммунизма, а теперь похоже на то, что реальность окажется намного сложнее задуманного европейского интеграционного проекта.

Российские интересы

Характерной чертой взаимоотношений ЕС и РФ является то, что их уровень во многом определяется наименее благожелательно настроенными странами — участницами Евросоюза. Эти настроения могут иметь под собой разные основания — от исторически обусловленных до текущих коммерческих, от партийно-политических предпочтений до причин личного плана. Правило вето — не что иное, как торможение не только в развитии двустороннего сотрудничества, но и в решении вопросов внутреннего порядка в Евросоюзе, и в конце концов члены ЕС постановили в ряде случаев от него отказаться, заменив его квалифицированным большинством.

О непростых взаимоотношениях ЕС и РФ говорит тот факт, что хотя Соглашение о партнерстве и сотрудничестве истекло в 2007 году, переговоры не привели к созданию нового документа, который учитывал бы произошедшие изменения. Параллельно действуют «дорожные карты» по созданию четырех пространств сотрудничества двух сторон.

В своей политике Россия должна учитывать все факторы европейской интеграции, стабилизирующие и дестабилизирующие.

Среди экспертов преобладает мнение, что причиной коллизий по разным поводам между Евросоюзом и Россией служит отсутствие общей стратегии. Считается, что как только будет найдено общее русло, положение нормализуется на долгую перспективу. С такими рассуждениями в принципе можно согласиться как с общетеоретическими. В конкретном же плане возникает вопрос: почему до сих пор такая стратегия не выработана, ведь над ней бьются многочисленные европейские и российские деятели, а саммит РФ — ЕС собирается два раза в год? Этому факту можно дать такое объяснение, которое, конечно, потребует доказательств. Его суть: поиски общей судьбы ЕС и России — напрасное занятие. Ее нельзя придумать, потому что для нее нет реальной опоры. Здесь нужно сделать оговорку. Стратегия как целенаправленное действие присутствует в любом деле — она есть и у пахаря, идущего за плугом, и у правительств, подписывающих межгосударственные договоры.

В нашем случае речь идет о такой единой линии, в которой сходились бы жизни обоих партнеров, совпадали бы их решающие интересы, ценности, приоритеты и цели. А вот такой квадратики как раз и нет, чего-то обя-

зательно не хватает. Дело в том, что Евросоюзу и России грозят разные опасности, и они будут набирать силу. Это побуждает каждого партнера часто действовать без оглядки друг на друга и делает невозможным создание прочной совместной платформы.

Для ЕС кардинальным противоречием выступает, с одной стороны, стремление членов сообщества сохранить свою государственную и национальную идентичность и, с другой, необходимость отказа от многих элементов государственного суверенитета. Переход властных функций от национальных к наднациональным органам, означая прогресс интеграции, в то же время снижает динамику ее участников, увеличивает бюрократию и неуправляемость процессов. Фигурально выражаясь, ледокол интеграции залезает в непроходимые льды. Управление собственными проблемами, которых, как минимум, не становится меньше, — главная забота ЕС надолго вперед. Чем больше стран поглощает интеграция, тем сложнее дается согласование позиций ее членов, а отдельно взятый участник все менее может назвать себя классическим государством.

Не останавливаясь здесь на вопросе выживаемости ЕС, а сомнения в его прочности бытуют, обратим внимание на его ярко выраженный эгоцентризм. Отгородившись в эпоху глобализации от остального мира, ЕС практикует регионализм в чистом виде, навязывая партнерам вне альянса свои условия общения, нередко с помощью круговой поруки и массивного нажима. На этом порой строится все интеграционное искусство альянса.

Следовательно, выбрав интеграцию как магистраль движения, Евросоюз разделил страны на своих и чужих. Ко второй группе относится и Россия. Это его выбор, и что бы ни делала Россия, этот статус ей не изменить. Ее уступки Западу на манер недавних 90-х годов, когда ему был отдан приоритет общения, никаких ответных льгот не принесут. Напротив, страна, как и тогда, лишь потеряет лицо. «После десятилетия испытаний Российская Федерация наконец осознала сущность политики Запада по отношению к ее интересам», — пишут китайские исследователи Гао Шучинь и Цзя Цинго⁴.

Децентрализации, происходящей в каждой отдельно взятой стране Евросоюза, противостоит отстраивание вертикали власти в России, которая присуща (должна быть непременно присуща) нашему государству с его огромными пространствами и неравномерностью их освоения, независимо от конкретного правящего режима или его руководителя. Ясно, что при таких обстоятельствах бесшовного смыкания обоих субъектов, ЕС и РФ, не получится и получиться не может.

Другая нарастающая угроза для европейского альянса, наряду с отмеченным интеграционным дерегулированием, выражается в иммиграционном факторе, о чем уже говорилось. Отказаться от притока мигрантов из стран, не входящих в ЕС, он не может. Решающую роль играют здесь экономические мотивы. При падающем собственном населении Евросоюз

вынужден полагаться на иностранные рабочие руки. Тем самым поддерживаются объемы производства. Но за свое благополучие эта европейская половина «золотого миллиарда» платит высокую цену: сокращается доля титульных наций с непоправимо плохими последствиями для них самих. Предвестниками будущих потрясений на межнациональной и межрелигиозной почве являются локальные беспорядки во Франции, взаимное недовольство «разных народов» в Нидерландах. Сейчас многие европейские деятели называют ошибкой привлечение гастарбайтеров. Но если ошибка повторяется изо дня в день, из года в год, то это больше чем ошибка. Это необходимость.

В начале 2008 года Германию посетил премьер-министр Турции Эрдоган. Во время визита он выступил перед соотечественниками в Кельне. Многие из того, что он сказал, не понравилось общественности и политикам ФРГ. Имея в виду турецких гастарбайтеров, он заявил: «Более 40 лет мы вносим вклад в экономическое развитие Германии», а потому нужно создать здесь турецкий университет, турецкие школы, выбирать обер-бургомистров турецкого происхождения и турецких депутатов в бундестаг и Европарламент. Одновременно он назвал нежелательным ассимиляцию своих сограждан. «Ассимиляция — это преступление перед человечеством».

Если еще недавно рассуждения о падении Европы могли считаться некоторой экзотикой, то теперь они воспринимаются всерьез, хотя, может быть, и с внутренним протестом. Герхард Шредер, бывший германский канцлер, написал после отставки интересные мемуары. Там он выразил такое мнение: «В европейской политике до сих пор ничего не решено окончательно и бесповоротно».

А при чем тут мигранты, если речь идет об отношениях ЕС и России, можно спросить? А при том, что чем дальше, тем больше 27-страновая Европа будет заниматься усмирением нетитульного элемента, прибегая ко всему спектру мер. Боязнь быть взорванным изнутри заставит ЕС в большей степени, чем сейчас, вариться в собственном котле противоречий, усилит его интрвертность.

Названные оба вектора движения объединенной Европы (ослабление государственности в странах-членах и восстание миграционного фактора) проходят мимо России, оставляя ей место наблюдателя, а не участника развивающихся там антагонизмов. Это констатация факта, не требующая оценки, хорошо это или плохо.

Риски и шансы для России

Стратегия экономического развития страны содержит много составляющих. К числу важнейших вопросов относится установление оптимального соотношения между внутренним и внешним факторами. Здесь должен действовать принцип: внутренние стимулы — сколько возможно,

внешние — сколько необходимо. Перемещение центра тяжести в сторону трансграничных связей ведет к недоиспользованию собственных возможностей и замедлению прироста национального богатства. Если главная цель военной теории состоит в том, чтобы вести войну на чужой территории, оберегая свою от разрушений, то экономическая целесообразность должна предполагать приоритетное обустройство своей страны, это единственная цель, самоцель, в то время как внешнеэкономическая деятельность служит подчиненным средством. В первую очередь нужно развивать и множить то, что не может быть вывезено за границу, то есть производительные мощности, производственную и социальную инфраструктуру — образование, здравоохранение, науку, дороги и др. Все это служит общенациональным интересам, пусть не всегда в полной мере, однако несопоставимо больше, чем вывоз за рубеж капитала, товаров, утечка рабочей силы, квалифицированной и неквалифицированной.

Контраргумент может состоять в том, что зарабатываемая путем экспорта валюта используется для внутреннего развития. С этим надо согласиться, но лишь для того, чтобы пролить свет на другую истину. Внешняя польза поступает, если вообще поступает, в страну опосредованно, и совсем не обязательно иностранная валюта созидательно обогащает страну. У частных собственников свои представления о смысле хозяйствования, и они не всегда связаны с общегосударственными заботами. Зачем российской компании строить, условно говоря, ради валюты железную дорогу в аравийских песках, если собственная страна страдает от бездорожья. Соблазнов в мировой экономике так много, что очередь возводить дороги дойдет до России не скоро.

Фетиш зарабатывания валюты, этот оживший вдруг меркантилизм, разбитый еще Адамом Смитом, мешает подъему народного хозяйства, научно-техническому прогрессу, поскольку глушит внутренние источники финансирования, он препятствует импортозамещению. Импорт — это не священная корова, даже если он означает поступление в страну мировых научно-технических новинок, а вызов для собственной экономики, которая не может не ставить перед собой задачи удержания его в определенных пределах или даже его преодоления.

Изложенный подход можно считать универсальным, отражающим воззрения любой страны, но арифметические пропорции между ввозом и вывозом могут быть разные. Чем благоустроеннее страна, тем больше она может позволить себе заниматься внешним фактором, хотя и там не прекращаются дискуссии по этому поводу. Даже для ФРГ, как считает профессор Бременского университета Аксель Зель, более оправданно преимущественное финансирование неэкспортных отраслей в отличие от предприятий, оперирующих по всему миру в поисках собственной, а не общенациональной выгоды. Еще более актуален этот вопрос для России. Это, во-первых.

Во-вторых, геополитические соображения играют большую роль во внешних связях. Здесь не могут учитываться только коммерческие, денежные аспекты. На кону стоят государственные интересы.

Как и в Европейском Союзе, у России имеются основания для озабоченности по поводу собственного развития. Здесь следует назвать прежде всего депопуляцию, не поддающуюся никаким средствам воздействия. Хотя налицо определенная аналогия с большинством стран ЕС, этот процесс таит для России потенциальную опасность территориального передела. Если в ЕС демографическая проблема ведет в конечном счете к разрыву изнутри, то для России опасность может нагрянуть также извне. Имеется в виду Сибирь и Дальний Восток, а это 2/3 территории страны.

Присоединение к России в прошедшие века огромных зауральских пространств способствовало ее величию, вывело ее на другие географические горизонты, обогатило ее. Как раньше, так и сейчас добыча природных запасов, расположенных на севере и востоке страны, служит важным фактором экономического роста. Вместе с тем это регион характеризуется отсталостью развития производительных сил, можно сказать, исторической отсталостью, поскольку никогда прежде он не находился в числе передовых. Введенное относительно недавно в научный оборот понятие «пространственная экономика» отражает как раз сложности и особенности освоения края, дополненные к тому же климатическим многообразием.

Практиковавшееся в советское время форсирование производительных сил обеспечило известный подъем территории. Значительные материальные льготы стимулировали приток населения туда, люди ехали с разных концов страны. Кто-то откликнулся на патриотические молодежные призывы. Свою печальную лепту вносил немалый контингент сосланных лиц. На должном уровне поддерживалась оборона восточных земель. Будущее этого региона тогда не вызывало беспокойства.

С развалом Советского Союза положение там изменилось к худшему и требует принятия срочных кардинальных мер с учетом новых принципов хозяйствования, в частности, необходимости государственно-частного партнерства.

Коллапс Советского Союза побуждает еще к одному заключению — неправильное решение или нерешение национального вопроса обязательно проявит себя в разрушительной форме. Для России, как и для СССР, такое чреватое разными осложнениями решение — в этнической основе построения государства. В ЕС тоже есть подобные примеры, но они единичны. А у нас в составе России 21 этническая республика, и каждая по Конституции РФ является государством (ст. 5). Кроме того, в ЕС распад государства на национальные составляющие смягчается тем, что новообразованные субъекты либо остаются в общей внешней среде, то есть в ЕС, либо могут быть туда приняты. Такой развод нельзя назвать полным. В Советском Союзе все произошло иначе, что должно послужить для нас

актуальным уроком. Государственная многоэтничность России неизбежно содержит в себе заряд сепаратизма, и от Запада вряд ли стоит ожидать чего-то другого, чем поощрение этих центробежных устремлений. Когда речь идет о России, то Запад, и ЕС в том числе, отдает предпочтение принципу самоопределения наций перед правом государства на территориальную целостность.

Итак, у ЕС и России существуют свои, не совпадающие страхи за будущее, свои кошмары, и сомнительно, чтобы партнеры в главных, внутрисистемных вопросах могли подставить плечо друг другу. ЕС и Россия живут на разных берегах, а они, как известно, не сходятся. Это лейтмотив наших рассуждений.

Но ведь нельзя отрицать огромную взаимозависимость и взаимозаинтересованность ЕС и России в других сферах — нефть, газ, наукоемкие товары, экология, климат, военная безопасность, культура, туризм. Христианство тоже. Правда, стоит напомнить, что упоминание о христианстве как религиозной общности народов Европы было удалено из подготовленного международной комиссией проекта Конституции ЕС, впоследствии замененной суррогатом в виде Лиссабонского договора.

Этого не только нельзя отрицать, но надо всячески пропагандировать, культивировать и лелеять, чтобы в какой-то мере компенсировать нестыкуемость в органических вопросах. Жить-то надо. Вот здесь и должна сказать свое слово политика. Наведение мостов между двумя берегами — ее альфа и омега. В силу географических и исторических обстоятельств Европа является для России важным контрагентом, и в определенные отрезки времени в каких-то областях общения ей может отдаваться предпочтение. Однако это отнюдь не непреложное правило на все времена.

России на роду не написано оказывать вечное предпочтение одному континенту, это не обязательная программа, выполнив которую, можно позволить себе оглядеться вокруг. Не должно быть такого положения, когда отношения с ЕС строятся на приоритетной основе, а с остальным миром — по остаточному принципу.

Это был бы адекватный ответ на оценку России нашими европейскими партнерами. Так, один из ведущих сотрудников Дойче Банк Томас Майер в интервью «Российской газете» (18 января 2011) без обиняков заявил: «Россия играет большую роль для Германии. Однако по масштабу и потенциалу Китай намного интереснее». Спасибо ему за откровенность.

В силу своих геополитических особенностей Россия должна иметь свободу действий во всех направлениях. Восточные просторы России делают ее глобальной самодостаточной державой, тогда как привязка к любым параллелям и меридианам снижает ее ранг до регионального игрока. Игнорирование этой очевидности и дальше было бы непозволительным промахом государственного уровня. Нельзя игнорировать и другой факт. Корректировка в сторону АТР не означает наступления какой-то новой эры в

международных отношениях, их беспроблемности и гармонии. Мощный Китай, имеющая территориальные претензии Япония, враждующие друг с другом обе Кореи — этим перечнем не исчерпывается затронутая тема.

Вместе с тем приведение в соответствие внешней политики и периметра национальных границ способствовало бы оздоровлению наших отношений с Европой и внедрению в мировоззрение тамошней элиты реалистических представлений. Под оздоровлением понимается отказ от миссионерской и судейской роли «цивилизованных» стран в отношении «медведя» (английский журнал «Экономист»), причем последнему вчиняется иск за всю его многосложную историю, тогда как белая и пушистая Европа готова отвечать только за успехи интеграции, оставляя за бортом обе мировые войны, исходившие с материка. Бомбардировка Югославии в 1999 году рассматривается тоже как заслуга европейской демократии. Можно напомнить, что первоначальной идеей отцов-основателей Общего рынка было как раз предотвращение войн в Европе.

Торгово-экономическим сближением это извечно подозрительное отношение к России не переломить. Напротив, такое сближение вызывает тревогу у европейской элиты по поводу так называемой чрезмерной зависимости в области энергоисточников и не содействует гармонизации связей.

Глобальность России

России сослужит службу ее многовекторность. Широкое открытие «окон» в другое зарубежье заставит Европу конкурировать за внимание России к себе. То, что ЕС пока еще не привык к этой мысли, показывает его неодобрительное отношение к строительству российских трубопроводов на Восток. Европа давно свыклась с тем, что вроде бы имеет преимущественные права на поставки наших сырьевых ресурсов. Провозглашая для себя диверсификацию поставщиков, она в то же время возражает против диверсификации потребителей для России. Сложилась парадоксальная ситуация, когда небольшой объем сотрудничества признается обеими сторонами как неиспользование резервов, а увеличение этого объема трактуется как опасная экспансия новой России. Когда мало — плохо, а когда много — еще хуже.

Конечно, было бы упрощением рассматривать Евросоюз как сплоченную колонну со строгой дисциплиной и самодисциплиной. Этого нет. Там возникают новые и не прекращаются стародавние дискуссии по разным темам, в том числе и об отношениях с Россией. Кто-то испытывает почти суеверный страх перед ней и не надеется на ее «исправление», другие призывают не толкать ее в объятия Китая, а третьи проповедуют новую фазу восточной политики. Тем не менее в общем и целом участники Евросоюза держатся друг друга при выработке позиции относительно России.

В перспективе можно ожидать обострения еще одной грани контактов с Европой. Переход к инновационной экономике, к чему стремится Россия, выведет ее в случае успеха на поле соперничества в традиционных для Европы сферах — машиностроении, информационных технологиях, прикладной науке и др. Потеряет свою актуальность тезис о взаимодополняемости российского народного хозяйства и экономик стран Евросоюза, которая, к сожалению, сводится к закреплению за Россией сырьевой направленности. Тезис, озвучиваемый по непонятной причине в позитивной трактовке некоторыми нашими экспертами. Если сейчас Россию обвиняют в энергетическом засилье и шантаже, то в дальнейшем ей придется считаться с контрмерами по ограничению доступа на рынки наукоемких товаров. Правда, до этого времени еще далеко. Недавний экономический кризис ухудшил и без того безрадостную картину. Директор департамента экономики и финансов правительства РФ Андрей Белоусов: наша экономика стала «более утяжеленной, чем раньше, с усилившейся экспортно-сырьевой зависимостью. И это, безусловно, будет негативно сказываться на темпах экономического роста в ближайшие годы»⁵.

Не становится на узкую для нашей страны евроцентристскую платформу помогает пример некоторых членов Евросоюза. Так, Великобритания не скрывает своих исторически приоритетных уз с США, а Польша («новая Европа») руководствуется примерно теми же соображениями. Признаем: чтобы быть внутри Европы и одновременно не отождествлять себя полностью с ней, нужна определенная политическая смелость, которой не хватает некоторым нашим деятелям.

Чрезмерная ориентация на Евросоюз неизбежно ведет к ослаблению связей со странами СНГ, что не соответствует российским государственным интересам. Огромное постсоветское пространство дает России немало козырей, которых нет у других стран в дальнем зарубежье. Если эти страны лишь начинают освоение мало знакомых для них просторов и создают заделы для себя, то Россия живет бок о бок с соседними народами сотни лет, она осуществляла не колонизаторскую, а манер колониальных захватов западных держав, а прежде всего просветительную и созидательную функции. СНГ представляет собой ценность для всех участников содружества, но без целенаправленных усилий она может быть утрачена, что частично уже произошло вследствие недооценки этого региона. Политика *laissez-faire* здесь не подходит. Напротив, нужна активная политика интеграции на евразийской территории. Характерно, что создание Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана было встречено в ряде стран Евросоюза без одобрения. *Quod non decet bovem, decet Jovem*.

Европейская интеграция, будучи региональным феноменом, в ряде случаев оказывается недостаточной для всех стран-участниц, с точки зрения их географической или геополитической специфики, и потому сохраняются прежние или создаются новые субрегиональные объединения.

Часть из них представляет интересы только стран ЕС, например, Вишеградская группа (Венгрия, Польша, Словакия, Чехия), тогда как другие включают в себя соседние государства — не члены Евросоюза. Это широкая международная кооперация в дунайском бассейне, в районе Балтики и другие проекты. Здесь для России открываются дополнительные возможности для продвижения своих интересов. Имея в виду балтийскую территорию, Baltic Sea Region, австрийские авторы Э. Бусек, В. Хуммер пишут, что без содействия Российской Федерации многие важные вопросы здесь не могут быть решены должным образом⁶.

Развивая экономические отношения с Европой, без обещаний первоочередности, нужно считаться с неровностями на этом пути. Здесь нет ничего страшного. В почитаемом благородном семействе дело доходит до торговых войн, а мелких взаимных претензий и уколов там не перечесать. Международные организации, ВТО или МВФ, тем и занимаются, что сглаживают расхождения между своими участниками. Поэтому разногласия с Евросоюзом — не повод для беспокойства, а тем более для отступления, для сдачи позиций. Антироссийская риторика сочетается в Европе с нежеланием частично потерять Россию как партнера, с боязнью появления у нее известной степени безразличия к европейскому азимуту. А предпосылки для такого уточнения российской позиции создает сама Европа, будь это политическая некорректность в виде надзирающего мониторинга за Россией или экономическая тихоходность Европы по сравнению с другими регионами мира, большими и малыми «тиграми». Глобальность России дает ей неоценимые преимущества в мировом хозяйстве, которые при их реализации будут способствовать ускорению экономического прогресса страны.

Примечания

¹ 9 мая отмечается в Евросоюзе как День Европы.

² Известный критик европейской интеграции президент Чехии Вацлав Клаус, находясь в Москве в 2010 г., сказал: «Я не для того жил четыре десятилетия под господством Москвы, чтобы теперь попасть под господство маленького города под названием Брюссель».

³ Эксперт. 2010. № 39.

⁴ Полис. 2010. № 6.

⁵ Эксперт. 2011. № 2. С. 31.

⁶ Europäische Rundschau. 2010. No 4. S. 44.

ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ И ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА ЕС

Ю. И. Рубинский

Европейская цивилизация на пороге третьего тысячелетия*

Место каждого масштабного цивилизационного центра на мировой арене в разные эпохи зависит от факторов двоякого рода. С одной стороны, это объективные материальные параметры: территория, природные ресурсы, климат, народонаселение, с другой, — субъективные, мотивационные: способ производства, социальная структура, система духовных ценностей. Роль тех и других не всегда одинакова: значительный материальный потенциал остается порой нереализованным, если отсутствуют движущие силы, стимулы для его использования. Последние же, в свою очередь, вполне могут компенсировать ограниченность первых.

Среди шести континентов Земли Европа — самый скромный по площади (10,5 млн кв. км — 7% мировой суши), но самый густонаселенный (650 млн человек — 12% жителей планеты). По численности населения она далеко уступает Азии, где живет больше половины человечества (только в Китае и Индии — треть), но все еще опережает Африку, Северную и Южную Америку, Австралию.

Многие авторы ищут объяснение выдающейся роли европейской цивилизации в мире на протяжении трех столетий прежде всего в природных условиях, послуживших, по их мнению, основой быстрого прогресса, который тормозился в других климатических поясах жарой, холодом, тропическими болезнями. Некоторые ссылаются на использование европейцами интеллектуальных и технических достижений других цивилизаций (известно, например, что бумага, компас, порох, фарфор, шелк пришли в Европу из Китая, многие математические понятия — из Индии, медицинские — от арабов и т.д.). Эти достижения давали импульс творческой мысли самих европейцев, создавая две необходимые, по мнению А.Бергсона, предпосылки развития цивилизации — «усилия некоторых

* Рубинский Ю. И. Европейская цивилизация на пороге третьего тысячелетия // Современная Европа. 2000. № 1.

людей создать новое и усилия остальных принять это новое и приспособиться к нему». Другие отдают предпочтение социальным процессам — раннему становлению в Европе рыночной экономики, освобожденной от феодальных препоп, и утверждению на ее основе капиталистического способа производства, послужившего мощным катализатором развития науки и техники.

Есть и прямо противоположные мнения: возражая тем, кто связывает подъем европейской цивилизации с благоприятными природными условиями, А. Тойнби отнюдь не считал их идиллическими и видел главный стимул развития европейской цивилизации как раз в обратном — в необходимости постоянных усилий, чтобы преодолевать естественные препятствия, успешно отвечать на вызовы врагов и чтобы военная техника, в которой прошедшие через тысячелетие междуусобиц европейцы впервые превзошли жителей других континентов, всегда служила мощным локомотивом развития гражданской. В разнообразном по природным и культурным условиям, но тесно связанном сетью транспортных путей сообщения европейском пространстве стимулировались разделение труда, специализация производства, торговля.

Давая определение самому понятию «цивилизация», известный французский энциклопедический словарь «Большой Ларусс» утверждает, что это — «состояние социального, экономического, политического и культурного развития определенных обществ, считающееся идеалом для других»¹. Из данного определения следует, что на каждом историческом этапе мерилom прогресса мировой цивилизации и ее матрицей служит определенная цивилизационная модель со своей системой ценностей, движущими силами, конкретными результатами, призванная служить образцом для всех прочих.

С конца XV по начало XX в. именно на эту роль претендовала Европа, для чего у нее были тогда достаточно веские основания. Выступив на авансцену мировой истории позже великих цивилизаций древнего Востока — Египта, Месопотамии, Индии, Китая, Европа далеко опередила на определенном этапе их наследников, ставших заложниками обветшалых традиций прошлого. О конкуренции с Европой не могли в те времена и мечтать новые цивилизационные центры — Соединенные Штаты в Северной Америке или Япония в Азии: первые представляли собой в ту пору весьма динамичный, но все же провинциальный вариант европейской цивилизации, едва отпочковавшийся от нее, вторая только в эпоху Мэйдзи (вторая половина XIX в.) стала на путь модернизации по европейскому же образцу.

* * *

Европейская цивилизация складывалась на протяжении трех тысячелетий, пройдя через ряд последовательных этапов, каждый из которых оставил после себя неизгладимый след. Ее общими истоками считаются

греческая философия и искусство, римское государство и право, христианская религия. Это общее для всех европейцев цивилизационное наследие отнюдь не перечеркивает существенные различия между ними. Все мировые цивилизации, даже относительно однородные этнически, культурно, конфессионально — такие, например, как Китай, сложились в результате длительной борьбы центробежных и центростремительных сил, в ходе которой они то распадались, то объединялись вновь.

Отсюда — сочетание единства с многообразием. «Разнообразие в сходном — одна из тайн всех искусств», — отмечал французский писатель Андре Моруа. Очевидное в Индии, Африке, арабском мире или Латинской Америке, оно особо присуще Европе, в 47 государствах которой живут чуть ли не вдвое более многочисленные этносы. Хотя большинство европейских народов принадлежит к одной из трех больших индоевропейских лингвистических групп — германской, романской и славянской, каждая из них распадается на множество национальностей со своими языками, культурой, традициями (угро-фины, албанцы, баски не входят ни в одну из них).

Подобная пестрота является результатом этнических катаклизмов середины первого тысячелетия нашей эры — великого переселения народов, двигавшихся с востока на запад, из Азии в Европу. Впоследствии к этому добавились внутриевропейские миграционные потоки, итогом которых стало формирование суверенных государств — моноэтнических (больше на Западе) или полиэтнических (чаще на Востоке). Само понятие государственного суверенитета является, кстати, европейским изобретением — оно было впервые юридически оформлено Вестфальским миром 1648 г., завершившим Тридцатилетнюю войну.

Следует подчеркнуть, что в Европе речь идет не только и не столько об этнической пестроте, сколько о психологической и культурной. Многие политологи и геополитики, в частности П. Кеннеди, Т. фон Лауэ, Д. Лэндес, выдвигают в связи с этим гипотезу, согласно которой расцвет европейской цивилизации во многом объясняется именно разнообразием составляющих ее культур: оно дает мощный импульс к соревнованию, которое способствует контактам и взаимному обогащению.

XX век Европа встретила в апогее богатства и могущества. В 1900 г. пять крупнейших европейских держав — Великобритания, Германия, Франция, Россия и Австро-Венгрия, вместе взятые, опережали Соединенные Штаты в 1,5–2 раза как по населению и территории, так и по ключевым экономическим показателям того времени — выплавке стали (489,9 млн т против 218 млн) и потреблению энергии в угольном эквиваленте (359,9 млн т против 284 млн). Их удельный вес в мировом производстве обрабатывающей промышленности составлял 51,9% против 26,6% у США².

Военное превосходство Европы было тогда просто подавляющим: вооруженные силы тех же пяти государств насчитывали в мирное время 3,4 млн человек (всеобщая мобилизация во время войны умножала эту цифру в

6—7 раз), суммарный тоннаж их военных флотов достигал 2319 тыс. регистровых тонн против 96 тыс. солдат в армии США и 333 тыс. тонн их флота³.

Остальные цивилизационные центры планеты тогда вообще не принимались в расчет. Страны Азии (кроме Японии), Африки, Латинской Америки либо являлись частями колониальных империй европейских государств, либо делились ими на сферы влияния (Китай, Персия, Османская империя). Их духовные богатства казались навсегда застывшими, огромные территории, население, природные ресурсы служили источниками богатства Европы.

Наряду с хозяйственными успехами и военным могуществом Европа начала XX в. обеспечила себе мировое первенство по таким важным цивилизационным критериям, как права человека, качество жизни, развитие науки, уровень образования, культурное влияние. Прославленные европейские ученые — Эйнштейн и Гейзенберг, Кюри и Резерфорд, Планк и Бор, Циолковский и Цандлер совершили революционный прорыв в ключевых областях знания, определивших облик планеты вплоть до конца столетия, — ядерной физике, квантовой механике, реактивной технике.

Родина титанов человеческого духа — Данте и Сервантеса, Шекспира и Гете, Толстого и Достоевского, Микеланджело и Рембрандта, Бетховена и Моцарта, — Европа сумела, не отрекаясь от своего богатейшего наследия, поставить на рубеже XX века под вопрос традиционные каноны эстетики, начав процесс коренного революционного обновления всех видов искусств. Сезанн и Матисс, Кандинский и Малевич, Пикассо и Дали в живописи, Ле Корбюзье и Гауди в архитектуре, Малер, Шенберг, Скрябин в музыке, Джойс, Пруст, Рильке, Рембо в литературе и поэзии совершили небывалый со времен Ренессанса переворот в формах художественного творчества и культурного самовыражения человечества.

Неудивительно, что ценностные установки европейской цивилизации воспринимались тогда значительной частью элит других континентов как единственный ключ к будущему. Обе универсалистские идеологические системы — либерализм и социализм, которые родились на европейской почве, завоевывали умы во всем мире. Различные ветви христианства — католицизм, протестантизм, православие — распространялись из Европы на другие континенты при опоре на военно-административные структуры европейских метрополий и активную миссионерскую деятельность.

Однако после 1914 г. наступил перелом. Соперничество европейских держав за гегемонию на собственном континенте, стремление к переделу колоний, столкновения классов, идеологий, общественных систем, которые вылились в две мировые войны и серию революций, нанесли глобальному преобладанию европейской цивилизации сокрушительный удар. Опустошенная и обескровленная, утратившая заморские владения, Европа вступила в полосу затяжного кризиса.

Она не могла более рассчитывать на свои природные преимущества так, как это было в прошлом. Хотя в конце XX в. европейское сельское хозяйство с лихвой обеспечивает континент продовольствием и выступает на мировых рынках в роли крупного экспортера продукции АПК, Европа не в состоянии равняться здесь с США, а отчасти и с Канадой, Австралией, Аргентиной. Потребности в угле и стали — основе промышленной революции XIX в. — резко снизились благодаря ресурсосберегающим и наукоемким технологиям. На первый план выступили иные источники энергии и виды сырья, которыми большинство европейских стран не располагает. Глобализация науки и техники, торговли и финансов на основе информатики лишила европейцев былого лидерства и в этих сферах.

Наконец, все более тревожно складывается для них демографическая ситуация. Низкая рождаемость (1,74 детей на женщину, способную по возрасту к деторождению, в Англии, 1,66 — во Франции, 1,26 — в Германии) ведет к абсолютному и особенно относительному сокращению численности населения континента. К концу XX в. его ежегодный прирост в Африке достиг 3%, в Латинской Америке — 2,5%, в Азии — 2%, а в Европе — всего 0,3%, да и то в основном за счет иммиграции. Согласно прогнозам, уже в середине XXI в. удельный вес Европы в мировом населении сократится вдвое, и она будет замыкать глобальную демографическую «табель о рангах». К тому же европейское население неуклонно стареет — уже через 30 лет число трудоспособных европейцев сравняется с числом иждивенцев.

В 1999 г. пять крупнейших европейских государств — Россия, Германия, Франция, Великобритания и Италия, которая заняла в этом списке место распавшейся в итоге Первой мировой войны Австро-Венгрии, по-прежнему опережали США по площади (18,5 млн кв. км, в том числе 17 млн — Россия, против 9,4 млн) и населению (650 млн человек против 270,2 млн), но уступали им по объему совокупного ВВП на треть (5,5 трлн долларов против 7,7 трлн). США, насчитывая всего 5% населения планеты, производят теперь более 25% ее ВВП. Доллар обслуживает половину мировой торговли. Через сеть Интернет США господствуют на мировом рынке информатики — мотора научно-технической революции конца XX века: на их внутреннем рынке реализуется около половины персональных компьютеров, тогда как в Европе — меньше трети.

Лишившись с распадом СССР единственного достойного соперника в оборонной сфере, США располагают самой мощной военной машиной в мире по основным современным критериям — ракетно-ядерному потенциалу, авиации и флоту, электронным системам раннего обнаружения и точного наведения, в том числе космическим, способности к переброске мобильных вооруженных сил в любую точку земного шара. Военный бюджет США, даже сократившийся на треть с концом холодной войны, превышает тем не менее на 40% оборонные расходы всех европейских государств, вместе взятых⁴. «Маловероятно, чтобы статус Америки как первой

мировой державы мог оспариваться каким-либо единственным соперником на протяжении жизни более чем одного поколения. Ни одно государство не может равняться с Соединенными Штатами в четырех ключевых измерениях могущества — военном, экономическом, технологическом и культурном, которые придают глобальный политический формат. Если Америка сама не отречется от него, то единственной альтернативой американскому лидерству является международная анархия», — утверждает бывший советник президента США Картера по национальной безопасности З. Бжезинский³.

Среди факторов, которые определяют место США в современном мире, З. Бжезинский не случайно упомянул культуру. После Первой и особенно Второй мировых войн в Соединенные Штаты эмигрировала немалая часть самых блестящих представителей европейской интеллектуальной элиты. Это в немалой степени способствовало подъему американской науки и культуры, стимулируя экономическое процветание страны, укрепляя ее военную мощь. Американский диалект английского языка прочно утвердился в качестве основного инструмента международного общения, внедрив свои базовые понятия и терминологию в деловую, научно-техническую, а отчасти и бытовую лексику других языков. Голливуд и поп-музыка, «Макдональдс» и «Кока-кола», джинсы «Левис» и сигареты «Мальборо» не просто символизируют коммерческий успех определенных товаров потребительского спроса: с ними американская «массовая культура» стала неотъемлемой частью повседневной жизни большинства стран мира.

Все эти факты легли в основу концепций, согласно которым XX век, начавшийся как «европейский», заканчивается как «американский». Сложившаяся в США модель «общества потребления» подается как оптимальный синтез рыночной экономики с плюралистической демократией, безальтернативный образец для всех прочих центров мировой цивилизации. На смену «концерту» европейских держав XVIII – XIX вв. и биполярной системе международных отношений второй половины XX в. предлагается монополярная система с центром в Вашингтоне.

Подобный тезис нашел отражение, в частности, в известной книге американца японского происхождения Френсиса Фукуямы «Конец истории», вышедшей в свет вскоре после крушения коммунистических режимов на востоке Европы. Эта формула имеет в виду прекращение конфронтации противоположных мировых сил, каждая из которых предлагала свой ответ на стоявшие перед человечеством до сих пор проблемы. С исчезновением одного из антагонистов мировое сообщество получает окончательный ответ на главную загадку истории, которая теряет отныне смысл. Если для родоначальника формулы «конца истории» Гегеля она была связана с прусской монархией как воплощением мирового духа, а для Маркса — с переходом к социализму, который он считал концом предыстории

человечества благодаря переходу «от управления людьми к управлению вещами», то для Фукуямы ими оказывается современное американское общество.

Одновременно с «америкоцентризмом» появилась концепция прогрессирующего перемещения в следующем тысячелетии центра тяжести мировой экономики, политики, а вслед за ними и цивилизации с запада на восток — с Атлантики на Тихий океан.

Основания для подобных утверждений, бесспорно, есть. За последнюю треть XX в. Япония стала второй экономической державой мира — объем ее ВВП в 1999 г. составил 4089,9 млрд долларов против 7921,3 млрд у США при вдвое меньшем населении. Это в 2–3 раза больше, чем у любой отдельно взятой европейской страны из «большой пятерки». Япония показала путь другим, географически и цивилизационно близким к ней, странам — «драконам» Юго-Восточной Азии (Южная Корея, Тайвань, Сингапур), новым индустриальным государствам АСЕАН — Таиланду, Малайзии, Филиппинам, Индонезии, наконец, КНР. С разворачиванием в конце 70-х гг. реформ Дэн Сяопина ВВП Китая вырос за 80-е гг. в 2,4 раза, за первую половину 90-х гг. — еще почти вдвое. К 2000 г. Китай вышел на второе место в мире по объему иностранных инвестиций (230 млрд долл.), на 11-е — по внешнеторговому обороту, его золотовалютные резервы превысили 140 млрд долларов.

Соединив внушительные природные ресурсы и неисчерпаемую дешевую рабочую силу с последними достижениями западной технологии, Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР) вплоть до 1997 г. демонстрировал небывало высокие темпы экономического роста. Если торговля и движение капиталов между азиатскими странами АТР и США, Канадой, Австралией, Латинской Америкой еще уступают по объему трансатлантическим, то по динамике они явно превосходят их. «XX век заканчивается переходом Азии к модернизму. С окончанием колониальной эпохи азиатские страны в целом сумели стать на путь экономического развития. Им остается организовать себя между собой (на региональном уровне) и наладить связи с другими (на международном уровне), чтобы избежать новых авантюр, которые вызвали бы будущие трагедии», — писал директор Французского института международных отношений Т. де Монбриаль⁶.

Глубокие сдвиги в соотношении сил между основными регионами планеты на пороге третьего тысячелетия не могли не отразиться на оценке европейцами их места в мировой цивилизации. Сигналом к этому процессу, начавшемуся еще в первой четверти XX века, послужила шумевшая книга Освальда Шпенглера «Закат Европы», законченная в декабре 1917 г. — года Октябрьской революции в России и первого в истории вступления США в европейскую войну.

Нельзя не признать, что в идеях Шпенглера было и остается немало справедливого. Автор подвел черту под трехсотлетним периодом высоко-

мерного «европоцентризма», провозгласив принципиальную равноценность всех образующих мировую цивилизацию культур. «Я называю эту привычную для нынешнего западноевропейца схему, в которой развитые культуры вращаются вокруг нас как мнимого центра всего мирового свершения, птолемеевской системой истории и рассматриваю как коперниканское открытие в области истории то, что в этой книге место старой схемы занимает система, в которой античность и Запад наряду с Индией, Вавилоном, Китаем, Египтом, арабской и мексиканской культурой — суть отдельные миры становления, имеющие одинаковое значение в общей картине истории и часто превосходящие античность грандиозностью душевной концепции, силой взлета, которые занимают соответствующее и нисколько не привилегированное положение»⁷, — писал он.

Вместе с тем Шпенглер впадал в противоположную «европоцентризму» крайность. Само понятие Европы как особого цивилизационного центра вообще ставилось им под сомнение. Более того, проводя параллель между судьбами античной и современной культур в Европе, он склонялся к выводу, что последняя неизбежно обречена на упадок, «закат» — подобно тому, как старость и смерть ожидают рано или поздно любое живое существо.

Констатация того факта, что все человеческое преходяще, достаточно банальна — об этом говорил Экклезиаст уже три тысячи лет назад. Великие культуры прошлого отнюдь не исчезают бесследно, они сохраняются не только в памятниках, музеях, библиотеках, но также в сознании и бытии их преемниц. Долговечность цивилизационных моделей, в том числе европейской, определяется не их возрастом, а духовным богатством, способностью вдохновлять многие поколения людей на новые великие свершения. Она зависит от возможности сочетать верность традициям с динамизмом постоянного обновления, диктуемого вызовами времени.

Выдающийся русский философ и экономист Кожев (Александр Владимирович Кожевников, умерший в эмиграции во Франции в 1968 г.) задолго до Фукуямы размышлял над гегелевской формулой «конца истории». Однако выводы его были диаметрально противоположны: для Кожева постоянное соревнование цивилизаций, точно так же, как и людей, классов, народов, общественных систем, не может иметь предела во времени, ибо без этого соревнования человечество обречено на духовную смерть⁸.

После Второй мировой войны, в итоге которой Европа оказалась почти на полвека разделенной на сферы влияния двух сверхдержав — США и СССР, «европессимистические» настроения еще более усилились. Европейская интеллектуальная элита столкнулась с вынужденным выбором не только в экономическом или военно-политическом, но и в цивилизационном плане между несовместимыми моделями общества. Поиски сочетания, конвергенции противоположных идеологий и общественных систем, которая отвечала бы европейской специфике, наталкивались на жесткую логику холодной войны.

* * *

Однако по мере подъема экономики Европы, разрядки напряженности между Востоком и Западом, диктуемой ядерным «равновесием страха», усложнения структуры международных отношений в связи с деколонизацией «европессимизм» постепенно уступал место «еврооптимизму». Его материальной основой служили прежде всего процессы европейской интеграции. Их отправной точкой на Западе стал «план Шумана» (проект слияния угледобычи и черной металлургии Франции, ФРГ, Италии, Бельгии, Голландии и Люксембурга), провозглашенный тогдашним французским министром иностранных дел 9 мая 1950 г., на базе которого возникло Европейское объединение угля и стали (ЕОУС). Тем самым, по словам Р. Шумана, войны между Францией и Германией, трижды опустошавшие Европу за три четверти века, стали не только бессмысленными, но и материально невозможными.

Основой интеграционных процессов была объективная необходимость создания крупных хозяйственных пространств, выходящих за рамки национальных границ сравнительно небольших европейских государств. Но важную роль сыграли и факторы геополитические: начавшись в разгар холодной войны, западноевропейская интеграция стала экономической базой Североатлантического союза. Вместе с тем державы-победительницы во Второй мировой войне видели в НАТО способ контроля над побежденными, прежде всего Западной Германией, ставшей из противницы союзницей, а побежденные — та же ФРГ и Италия, напротив, — самый верный путь к равноправию. Наконец, для тех и других интеграция служила противовесом не только Советскому Союзу, но отчасти и США — гаранту безопасности Западной Европы перед лицом потенциальной угрозы с востока. Распад заморских империй в ходе деколонизации также во многом способствовал сосредоточению основных интересов западноевропейских стран на собственном континенте.

За ЕОУС последовало создание на основе Римского договора 1957 г. Европейского экономического сообщества (ЕЭС) и Европейского сообщества по атомной энергии (Евратома), превратившихся 35 лет спустя, с подписанием Маастрихтского и Амстердамского договоров, в Европейский союз. В его рамках сложились прочные институционные структуры — Евросовет, Совет министров, Комиссия, Европарламент, Европейский суд, способствовавшие созданию общего рынка без таможенных границ, выработке сельскохозяйственной, региональной политики, наконец, переходу к единой валюте под контролем зародыша центрального банка — Европейского валютного института. Были сделаны первые шаги на пути к согласованию систем соцобеспечения, налогов, выработке общей внешней политики и политики безопасности. В рамках Шенгенского пространства обеспечены свободное передвижение людей через национальные границы, координация борьбы с организованной преступностью («Европол»).

Параллельно углублению интеграционного процесса шло расширение его рамок: к первоначальным шести участникам присоединились сначала Великобритания, Ирландия, Дания, затем Испания, Португалия, Греция, наконец, Финляндия, Швеция, Австрия.

В Восточной Европе тоже предпринимались попытки создать эквивалент западноевропейской интеграции в виде Совета экономической взаимопомощи (СЭВ), основанного по инициативе СССР еще в 1949 г. Однако они не увенчались успехом: хотя разделение труда стран – участниц СЭВ приносило определенные результаты: совместные отраслевые программы, международная увязка национального планирования, создание системы взаимных расчетов и т.д., социалистическая интеграция лишь воспроизводила в международном масштабе пороки, органически присущие централизованной административно-распределительной экономике СССР.

Поэтому решающим основанием для «еврооптимизма» стало преодоление раскола континента на противоположные общественные системы и военные блоки. Падение Берлинской стены и «железного занавеса», распад СЭВ, Организации Варшавского договора и самого СССР, крах коммунистических режимов на востоке Европы положили конец полувековой конфронтации несовместимых общественных систем и цивилизационных моделей на континенте. Признание принципов рыночной экономики, плюралистической демократии, правового государства всеми европейскими странами без исключения открыло путь к созданию общеевропейских структур «от Атлантики до Урала», о необходимости которых генерал де Голль говорил уже с середины 60-х годов.

Первый шаг на этом пути был сделан еще в эпоху биполярного мира — в 1975 г. созывом Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе и принятием им Заключительного акта в Хельсинки, который установил общие «правила игры» в отношениях между европейскими государствами, а также США и Канадой. Выросшая из хельсинкских договоренностей, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) — это, по словам российского министра иностранных дел И.С. Иванова, «единственная структура общеевропейского формата, практикующая не фрагментарный, а всесторонний и системный подход к проблемам безопасности».

Следующим шагом явилось принятие бывших социалистических стран в созданный еще в 1949 г. Совет Европы, главными целями которого являются соблюдение всеми участниками Европейской хартии прав человека, контроль за соблюдением демократических процедур на выборах в странах-участницах, их законодательством и т.д. Распад СЭВ и ОВД, вызвавший резкое сокращение экономических связей между его бывшими членами, привел к прогрессирующей переориентации последних на Евросоюз, закрепленной серией соглашений об ассоциации, партнерстве и сотрудничестве с ним, а также с НАТО.

Разумеется, интеграционные процессы протекают далеко не гладко. Весьма остро стоит проблема занятости: в 15 странах Евросоюза насчитывается 16 млн безработных, составляющих в среднем 10–12% самодеятельного населения. Это вдвое больше, чем в США, втрое — чем в Японии. Отставание темпов экономического роста европейских стран от США вызвало трудности в процессе становления евро, курс которого в отношении к доллару США снизился за первые полгода его существования на 20%. Наднациональные, федеративные принципы в организационных структурах ЕС сталкиваются с межгосударственными, конфедеративными. Оставленные в наследство уходящим тысячелетием взаимные обиды, подозрения, пограничные споры глубоко укоренились в подсознании европейских народов, вызывая межэтнические трения и конфликты, трагическим примером которых стал кровавый распад бывшей Югославии. Между Западом и Востоком континента сохраняется контраст не только в уровнях экономического развития, но и в культурно-психологическом, ценностном плане, преодоление которого, как показывает пример даже одной ранее расколотой страны — Германии, потребует смены не одного поколения. Налицо очевидная асинхронность далеко продвинутой экономической интеграции и затянувшегося обретения Европой собственной «оборонной идентичности».

Тем не менее общая оценка большинством европейцев своего места в современном мире на пороге третьего тысячелетия значительно изменилась к лучшему. Признание того факта, что США остались после крушения СССР единственной супердержавой, отнюдь не мешает европейской деловой, политической, интеллектуальной элите по-иному оценивать баланс между различными центрами силы планеты и перспективы его эволюции в XXI веке.

«Доля Америки в мировом производстве близка сейчас к той, какой она была в 1929 г. Она значительно снизилась после кризиса 1929 г., резко повысилась во время Второй мировой войны, чтобы снова отступить. С 40% в 1945 г. она вернулась на уровень немногим более 25% в 1995 г.», — отмечает французский экономист Ф. Адемар⁹.

Дефицит платежного баланса США, выросший с 1995 г. в 2,5 раза и достигший 260 млрд долларов, неуклонно увеличивает их внешний долг, объем которого достиг астрономической цифры — 1,5 трлн долларов. Этот дефицит компенсируется за счет двух главных источников — роли доллара как мировой валюты в рамках Бреттон-Вудской системы и притока иностранных, в значительной мере европейских, капиталов. Однако оба эти фактора нельзя считать постоянно действующими.

Созданная в 1944 г. Бреттон-Вудская система перестала существовать в ее первоначальном виде уже в 1971 г. с отменой США свободной конвертируемости доллара для центральных эмиссионных банков в золото. На протяжении четверти века ее отчасти заменяла так называемая ямайская

система, уменьшившая, но в основном сохранившая за долларом роль единственной резервной валюты. Теперь назрели гораздо более радикальные перемены. Коренная перестройка правил функционирования двух ее основных компонентов, контролируемых США, — Международного валютного фонда (МВФ) и Мирового банка (МБ), — стоит в повестке дня.

Рождение в начале 1999 г. евро — общей денежной единицы 11 из 15 стран Европейского союза — способно, по мнению самих американцев, рано или поздно потеснить доллар в качестве единственного инструмента международных расчетов. Тем самым подтачивается важнейшая привилегия США — возможность кредитовать самих себя за счет обращения за рубежом своей национальной валюты. «Создание евро открывает перспективу нового биполярного международного экономического порядка, способного заменить гегемонию Америки, которую она обеспечила себе после Второй мировой войны. Глобальная торговая система уже управляется совместно с первых дней возникновения Европейского общего рынка, который позволил Европе интегрировать свою торговлю и осуществлять такое же влияние в этой области, как и Соединенные Штаты. Новый Евроленд будет равен Соединенным Штатам или превосходить их по всем ключевым параметрам экономической мощи, он будет все чаще говорить одним языком по широкому кругу экономических проблем. Евро бросит, видимо, вызов международной финансовой гегемонии доллара», — предупреждает директор американского Института международной экономики С. Фред Бергстен¹⁰.

Так же обстоит дело и со вторым фактором — притоком иностранных капиталов. Именно он во многом объясняет способность американской экономики обеспечить высокие темпы роста, крупный профицит бюджета, низкую инфляцию и почти полную занятость на протяжении длительного периода подъема, который начался в 1992 г. В основе этого подъема лежит мощный внутренний спрос, финансируемый за счет кредита благодаря низкому банковскому проценту. Потребление семей сочетается с массивными инвестициями корпораций в развитие новых, особенно информационных, технологий, вызывая небывалый взлет курсов акций на нью-йоркской фондовой бирже. Пассив же торгового баланса компенсируется в платежном балансе за счет иностранных средств, привлеченных столь редким сочетанием благоприятных факторов.

Однако такое сочетание не может длиться бесконечно. Профессор международной торговли Гарвардского университета Джеффри Сакс отмечает, что американский биржевой бум 90-х гг. ведет к краху ввиду все большего отрыва курсов акций от их реальной прибыльности.

Уязвимость валютно-финансовой гегемонии США не компенсируется более так, как прежде военно-политическими факторами. С распадом СССР Вашингтон утратил важнейший козырь в отношениях с Западной

Европой, безотказно служивший на протяжении десятков лет, — роль гаранта безопасности партнеров по Североатлантическому союзу перед лицом советской «империи зла». Тот же Бергстен, занимавший в прошлом ответственный пост в Совете национальной безопасности США, отмечает: «Конец холодной войны резко сократил значение военной мощи Соединенных Штатов для Европы, отбросив одеяло безопасности, которое позволяло обеим сторонам прикрывать или разрешать свои экономические споры на благо сохранения антикоммунистического альянса. Отныне отношения между Соединенными Штатами и Европейским союзом будут все больше основываться на виртуальном равенстве. Соединенные Штаты должны будут либо приспособиться к этой новой реальности, либо осуществлять серию арьергардных оборонительных акций, которые окажутся все более дорогостоящими и бесполезными, подобно тому, как это делали англичане на протяжении многих десятилетий упадка их лидирующей роли»¹¹. Уступая США дорогостоящую и рискованную роль «мирового полицейского», западноевропейские страны все менее охотно оплачивают расходы на нее, а главное — категорически отвергают любые попытки американцев вписать военный фактор в контекст трансатлантических отношений в финансово-экономической сфере, как это было во времена холодной войны.

Весьма относительным оказывается и глобальное распространение американской «массовой культуры». Сочетая утилитарность с доступностью, она, бесспорно, притягательна, особенно для молодежи, воспринимающей ее как вызов обветшалым догмам, условностям и традициям старших поколений своих стран. В то же время ее применимость и соответственно «экспортный потенциал» ограничены довольно жесткими рамками. Поверхностная имитация американских эстетических критериев в отрыве от породивших их образа жизни и системы ценностей в качественно иных культурных условиях нередко вызывает реакцию отторжения, причем далеко не только со стороны фанатичных исламских фундаменталистов.

События конца 90-х гг. внесли существенные коррективы и в оценки перспектив Азии в XXI веке. Тяжелый финансовый кризис, обрушившийся в 1997 — 1998 гг. на Таиланд, Индонезию, Южную Корею, другие страны ЮВА, глубоко потряс центр тяжести экономики региона — Японию, где депрессия затянулась на целое десятилетие. Кризис серьезно ослабил страны АТР, сведя к разумным пропорциям прогнозы установления в третьем тысячелетии глобального американо-азиатского кондоминиума за счет Европы. С немалыми трудностями структурного порядка столкнулась и экономика КНР, отложив превращение страны в супердержаву XXI века на более отдаленную перспективу. Непосредственные причины этого кризиса — огромная роль «горячих» краткосрочных капиталов на финансовых рынках, отсутствие контроля над рискованными спекулятив-

ными операциями банков, тесно сросшихся с коррумпированными государственными структурами, разбухание внутренних и внешних, частных и государственных долгов, манипуляции с курсами валют, резкие колебания цен на сырье и энергоносители были результатами не просто конъюнктурных факторов. Под вопросом оказалась «азиатская модель» капитализма, еще недавно бросавшая вызов европейской не менее решительно, нежели США.

В таких условиях уверенность европейцев в своих силах не могла не повыситься. Однако она отнюдь не равнозначна ностальгии по былому «европоцентризму». Излечившись от амбициозных притязаний на роль всеобщего образца для подражания, страны и народы Европы озабочены сейчас гораздо больше защитой собственной модели, чем навязыванием ее другим. Характерно, что уже цитированный «Большой Ларусс» дает еще одно определение цивилизации, существенно отличное от первого: «Совокупность характерных черт, присущих интеллектуальной, художественной, моральной, социальной и материальной жизни какой-либо страны или общества»¹². Здесь претензия какой-либо одной цивилизации на то, чтобы служить «идеалом» для других, бесследно исчезает. Ее европейская модель утрачивает прежние универсалистские притязания: Вторая мировая война навсегда похоронила бредовые мечты немецких нацистов о «тысячелетнем рейхе», холодная война — мессианскую утопию мировой пролетарской революции, деколонизация — лицемерные лозунги «цивилизаторской миссии» европейских метрополий в их бывших империях.

Защита права всех цивилизационных моделей, в том числе, естественно, и европейской, на существование, признание уникальности вклада каждой в мировую цивилизацию является естественной реакцией на попытки подогнать разнообразие национальных культур под единый стандарт. Со стороны европейцев эта реакция проявилась, в частности, во время переговоров в рамках ВТО о снижении таможенных тарифов, когда представители ЕС добились, несмотря на упорное сопротивление американцев, признания за Европой так называемого культурного исключения — права отстаивать, в том числе с помощью ограничительных административных мер, интересы национальных производителей продукции культурного назначения (кинематографической, аудиовизуальной и т.д.) на мировом рынке.

Неизбежность такой реакции признают и некоторые представители интеллектуальной элиты в самих США. Межцивилизационные отношения в XXI в. — центральная тема известной книги профессора Стэнфордского университета Сэмюэля Хантингтона «Столкновение цивилизаций и переустройство мирового порядка», вышедшей в свет в 1996 г. Отвергая схемы мироустройства, основанные на доминировании какой-либо одной, в том числе американской, модели, Хантингтон провозглашает основной движущей силой истории человечества в третьем тысячелетии конфликты между

цивилизационными центрами. Поскольку навязывание одними цивилизациями своих ценностей другим чревато новой мировой войной, он видит единственный выход в отказе от вмешательства в их внутренние дела и в поисках оптимального равновесия между ними, напоминающего «концерт держав» в Европе XIX века с его гибкой системой сдержек и противовесов.

Концепция Хантингтона не лишена реалистических аспектов. Это прежде всего прогноз многополярной структуры мира в XXI в.: «Сейчас есть только одна сверхдержава. Но это не означает, что мир стал монополярным... Усилия единственной сверхдержавы по созданию монополярной системы стимулируют еще большие усилия других крупных держав обеспечить движение к мультиполярности. Потенциально крупные региональные державы все больше самоутверждаются продвижением собственных интересов, нередко приходящих в конфликт с интересами Соединенных Штатов. Таким образом, мировая политика, которая прошла от биполярной системы времен холодной войны через кратковременный момент монополярности, подчеркнутый войной в Персидском заливе, переживает сейчас один-два десятка лет сочетания монополярности с мультиполярностью, прежде чем вступить в подлинно мультиполярный мир XXI века»¹³.

Вместе с тем серьезной ошибкой С. Хантингтона является фактическое отождествление понятий геополитического и цивилизационного полюсов, которые далеко не идентичны. Например, во время Второй мировой войны США и СССР, с одной стороны, Германия и Япония — с другой, были геополитическими союзниками, несмотря на коренные отличия их цивилизаций. И наоборот, Франция и Германия в конце XIX — первой половине XX в., бесспорно, принадлежали к европейской цивилизации, что не помешало им трижды воевать между собой.

Более того, идея имманентной конфликтности цивилизаций не только неверна, но и опасна. Она отбрасывает человечество к временам, когда войны считались, согласно Клаузевицу, всего лишь продолжением политики иными средствами — то есть естественной формой отношений государств. Между тем ситуация теперь изменилась качественно. Основной жертвой военных конфликтов становится гражданское население, поскольку грань между фронтом и тылом практически стерлась. Применение даже обычного оружия в условиях широкого распространения ядерной энергетики и химических производств грозит нанести непоправимый ущерб окружающей среде как у обоих противников, так и у их соседей, если не во всем мире. В Европе, с ее высокой плотностью населения и далеко зашедшей урбанизацией, это особенно очевидно. Оказавшись исходным рубежом, основным полем боя и главной жертвой двух мировых войн, европейские страны осознают данную опасность острее и глубже, чем любые другие.

Глобализация экономики, науки и техники, возникновение всемирного информационного пространства, открывшего простор для невиданно

широких контактов людей, народов, культур, делают замыкание цивилизаций в себе, а тем более их бесконечное противоборство абсурдными и контрпродуктивными. О том же говорят вызовы человечеству: расплозание оружия массового уничтожения, эпидемии опасных болезней, международный терроризм, организованная преступность, торговля наркотиками, не говоря уже о проблемах продовольствия, воды, энергии и т.д. Ответ на эти вызовы может быть только всемирным. Любые попытки решить их в рамках не только одной страны, но и целого континента заведомо обречены на неудачу.

Опыт всей истории человечества, но особенно последнего тысячелетия, убедительно доказал, что то же самое относится к духовной сфере. «Цивилизация — это прежде всего воля к сосуществованию», — подчеркивал испанский философ Хосе Ортега-и-Гассет. Утверждение специфики культур, языков, религий происходит не путем их самоизоляции, фатально ведущей к упадку, а через контакты и взаимообогащение. «Цивилизации вступают в отношения сотрудничества и соперничества между собой, но столкновения между ними никогда не были главной пружиной истории... Вопреки утверждениям сторонников цивилизационной теории общечеловеческая цивилизация — неопровержимая реальность. Это не простая сумма отдельных цивилизаций, а субстрат накопленного за всю историю опыта и знаний, выражающий сущность человека и принимаемый всем человечеством в качестве общего достояния», — подчеркивает политолог Г. Х. Шахназаров, полемизируя с С. Хантингтоном¹⁴.

Крайней формой агрессивного цивилизационного противостояния является расизм — проповедь генетического превосходства.

Размышляя над столкновением двух фундаментальных тенденций мирового развития — глобализации международных отношений, создания интегрированных объединений на региональном уровне — с одной стороны, и фрагментации, появления все более многочисленных моноэтнических государств, зачастую, по существу, нежизнеспособных (их число уже приближается к двум сотням) — с другой, бывший генеральный секретарь ООН Бутрос Бутрос-Гали высказал мысль о том, что эти тенденции тесно связаны. Более того, одна порождает другую: чем больше унифицируются экономика, наука, техника, быт, тем сильнее стремление каждого народа сохранить собственное лицо, отстоять национальную, культурно-цивилизационную идентичность. Выход из этого противоречия, лежащего в основе большинства внутренних и международных локальных конфликтов после окончания холодной войны, может быть найден только на путях признания самоценности, взаимозависимости и солидарности всех цивилизационных центров многополярного мира перед лицом общих рисков и шансов третьего тысячелетия.

В решении этой поистине судьбоносной задачи Европа могла бы сыграть особую роль. Тесные связи со всеми другими цивилизационными

центрами, оставшиеся в наследство от трех веков глобального присутствия (Великобритании — с Северной Америкой и Южной Азией, Франции — с Северной и Тропической Африкой, Италии — со Средиземноморьем, Испании и Португалии — с Латинской Америкой, России — с Закавказьем и Средней Азией), но свободные отныне от колониально-имперских амбиций и претензий на универсализм своей модели, дают ей уникальный шанс выступить в качестве посредницы в диалоге между Западом и Востоком, Севером и Югом. Однако реализовать это высокое призвание Европа сумеет лишь в том случае, если преодолет собственную внутреннюю разобщенность, которая уже не раз оказывалась для нее в прошлом столетии трагической.

Примечания

¹ Le Grand Larousse: En 5 vol. Т. 2. Paris, 1997. P. 13.

² Kennedy P. The Rise and Fall of the Great Powers. London, 1988.

³ Ibidem.

⁴ В 2000 финансовом году оборонные расходы США составят 296 млрд долларов. «International Herald Tribune», January 4, 1999.

⁵ Brzezinski Zbigniew. A Geostrategy for Eurasia // Foreign Affairs. September – October 1997. P. 51.

⁶ *Therry de Montbrial Mémoires du temps présent.* Paris, 1996. P. 172.

⁷ Шпенглер О. Закат Европы. Очерки морфологии мировой истории. Т. 1. Гештальт и действительность. М., 1993. С. 146 – 147.

⁸ А. В. Кожевников был племянником великого русского художника и мыслителя В. В. Кандинского, умершего, как и он, в эмиграции. Их опубликованная переписка затрагивает фундаментальные проблемы будущего цивилизации.

⁹ «Le Monde-Economie». 10 février 1998.

¹⁰ Bergsten C. Fred. America and Europe: Clash of the Titans? // Foreign Affairs. 1999. March – April. P. 20.

¹¹ Bergsten C. Fred. Op.cit.

¹² Le Grand Larousse: En 5 vol. Т. 2. Paris, 1997. P. 664.

¹³ Huntington Samuel P. The Lonely Superpower // Foreign Affairs. 1999. March – April. P. 20.

¹⁴ Pro et Contra. Т. 2. 1997. P. 152.

В. А. Иноземцев, Е. С. Кузнецова

Дилеммы европейской интеграции*

Идеи объединения Европы уходят своими корнями в глубокое прошлое; современные же интеграционные тенденции берут начало в событиях первых послевоенных лет, и становление единой Европы безусловно является наиболее масштабным социальным процессом второй половины XX века. Исследованию его истории, выявлению его закономерностей и оценке возможных последствий посвящены сотни научных работ, однако эти темы остаются по-прежнему актуальными, так как и сегодня вряд ли можно утверждать, что противоречия, на всех этапах сопровождавшие развитие Европейского Союза, преодолены, а трудности, встречавшиеся на его пути, остались лишь в воспоминаниях историков. Напротив, с каждым новым шагом вперед процесс интеграции становится все более комплексным и сложным, что порождает дилеммы, решению которых не может помочь опыт других стран и народов, поскольку история не знает прецедентов постановки подобных задач.

В начале XXI века Европа, выступающая в качестве прочного союза свободных и демократических государств, имеет фактически единую экономику; будучи крупнейшей зоной свободной торговли и основным инвестиционным центром современного мира, являясь образцом сбалансированной социальной политики, она играет непереоценимую роль в международных отношениях; порождаемые ею новые ценности и смыслы способны, как представляется, изменить облик цивилизации. Успехи объединяющейся Европы дают веские основания полагать, что в новом столетии страны Старого Света имеют все шансы оказаться лидерами мирового экономического и социального прогресса. Однако в разные периоды развитие европейского интеграционного процесса шло разными темпами и обуславливалось различными обстоятельствами; нередко интеграция быстрее достигалась в тех сферах, где отказ от прежних форм национального суверенитета происходил достаточно безболезненно, и, напротив, запаздывала там, где такой отказ был сопряжен с теми или иными трудностями. Между тем в последние годы на пути развития интеграционных процессов в Европе возникли совершенно новые дилеммы; принятые европейскими лидерами в конце 80-х и начале 90-х годов решения, целью которых, несомненно, было укрепление экономического и политического единства европейских стран на, если так можно выразиться, социокультурном или даже эмоциональном уровне, создали ситуацию, в которой с невиданной ранее четкостью проявились уникальные особенности Ев-

* Иноземцев В. А., Кузнецова Е. С. Дилеммы европейской интеграции // Космополис. 2002. № 1.

ропейского Союза и обозначились серьезнейшие вопросы, с которыми его лидеры никогда прежде не сталкивались.

Логика европейской интеграции

На протяжении столетий мечты о европейском единстве вынашивались как политиками, так и философами; одни видели путь к объединению пролегающим через поля сражений и битв, другие считали его естественным следствием религиозной и культурной близости народов Европы. Сколь бы различными ни казались эти подходы, они в значительной мере поддерживали друг друга, ибо первый порождал империи, объединявшие различные народы, — от державы Карла Великого и Священной Римской империи до Французской империи времен Наполеона и режима австрийских Габсбургов, тогда как второй укреплял единство веры европейцев и родство их культурных корней — то, что при логическом завершении способно было сделать Европу единой общностью, отличной от всех, какие только знало человечество.

История XX века, на протяжении которого европейская интеграция стала реальностью, высветила два фундаментальных отличия развернувшихся в Европе процессов объединения от прежних представлений о их возможном характере. Постепенно стало очевидным, что европейские страны, имеющие долгую историю национальной государственности, не склонны к федеративному устройству континента, о котором говорили многие гуманисты прошлого — от доминиканского монаха Пьера Дюбуа в XIV столетии до Пьера-Жозефа Прудона в XIX-м¹, — как не спешат они и отказываться от своих национальных особенностей ради превращения в единую общность, о чем много говорили в начале XX века². Именно поэтому важнейшие вехи раннего периода интеграции — от не оставившего заметных следов Европейского торгового и таможенного союза 1926 года до Европейского объединения угля и стали 1951 года и Европейского экономического сообщества 1957 года — относятся к экономической сфере, тогда как в политической области даже в самые драматичные моменты не удавалось достичь впечатляющего прорыва (достаточно вспомнить отказ французской Национальной ассамблеи ратифицировать договор о создании European Defence Community в 1954 году)³. Таким образом, хозяйственная интеграция на протяжении ряда послевоенных десятилетий определяла все развитие общеевропейского проекта.

Закономерности, выявившиеся уже на первых этапах европейской интеграции, представляются нам чрезвычайно важными, так как именно они могут дать ключ к пониманию того, с какими трудностями этот процесс сталкивается сегодня и какие проблемы могут оказаться наиболее сложными в ближайшем будущем. Однако, прежде чем обратиться к этим закономерностям, следует возможно более четко определить фундамен-

тальную основу, причины, движущие силы и характер процесса европейской интеграции в 50 – 80-е годы.

Фундаментальной основой европейской интеграции, несомненно, были и остаются социокультурная близость европейских народов и общность их исторических судеб. Со времен Средневековья Европа представляла собой культурное целое, объединявшееся христианской религией, привычным для образованных классов латинским языком, развитой торговлей и даже, как напоминают некоторые авторы, прецедентами единой военной политики — например, во времена Крестовых походов⁴. Позднее Европа явилась народам других континентов как единый центр, откуда по миру распространились характерные для эпохи Просвещения идеалы гражданского общества и личной свободы, принципы государственного демократического устройства и уважения прав человека⁵. В своем уникальном качестве создателя завоевавших общемировое признание новых ценностей и смыслов Европа стала подлинным творцом Истории⁶; с этой точки зрения она представляла перед человечеством как нечто целое и тем самым получала дополнительные стимулы к внутреннему единству.

Однако все эти обстоятельства, способствовавшие европейской интеграции, не были ее актуальными причинами. Причины же активизации процессов объединения, начавшихся сразу по окончании Второй мировой войны, носили не столько культурный, сколько сугубо политический характер. Первой из них стало осознание катастрофичности результатов двух войн, прокатившихся по Европе на протяжении жизни одного поколения, и вывод о несовместимости перспектив возрождения Европы и нового военного конфликта между Германией и другими странами континента; как писал У. Черчилль, «цель прекращения тысячелетней вражды между Францией и Германией представляется мне главной задачей; только привязав галлов и тевтонов друг к другу в экономическом, социальном и нравственном отношениях столь прочно, чтобы исключить возникновение новой стычки, и заставив прошлые антагонизмы замолкнуть во взаимной зависимости и процветании, Европа сможет подняться с колен»⁷. Второй, не менее существенной причиной стало беспрецедентное ослабление позиций европейских стран на мировой арене; как подчеркивает П. Жербэ, «одним из основных импульсов к объединению Европы послужило признание слабости по отношению к внешнему миру... Когда Европа почувствовала угрозу извне, необходимость европейского единения стала очевидной»⁸. Тем самым следует со всей определенностью признать, что, в отличие от фундаментальных основ европейской интеграции, имевших в значительной степени социокультурную природу, ее непосредственные причины целиком и полностью лежали в политической плоскости. Более того; нельзя не отметить, что эти политические цели вряд ли могли быть решены политическими методами, серьезно дискредитировавшими себя в предшествующие

годы; именно поэтому первыми шагами на пути интеграции стали шаги, сделанные в экономической сфере.

Они были предприняты правительствами и политическими элитами европейских стран, которые и выступили движущими силами интеграционных процессов в первые послевоенные десятилетия. Практически на любом своем этапе европейская интеграция получала очередные импульсы из реакции политиков на те или иные явления и тенденции: стремясь к хозяйственному восстановлению своих стран и активизации экономических связей между ними, лидеры Франции, Германии, Италии и стран Бенилюкса подписали в Риме 25 мая 1957 года Договор об образовании Европейского экономического сообщества; руководствуясь представлениями об интересах Франции, президент Ш. де Голль 14 января 1963 года наложил вето на вступление Британии в ЕЭС⁹; на фоне первого расширения Европейского экономического сообщества в октябре 1972 года была принята Парижская декларация, в которой в качестве основного ориентира провозглашалось создание Европейского Союза¹⁰, эта цель была подтверждена в Фонтенбло 25—26 июня 1984 года¹¹; в 1992 году руководителями стран ЕЭС был подписан Маастрихтский договор, ратификация которого продемонстрировала весьма прохладное отношение многих европейцев к предложенным в нем принципам и целям; и, наконец, в обстановке, далекой от единодушия, в странах ЕС была создана единая общеевропейская валюта, введенная сначала в безналичный (в 1999 году), а затем и в наличный оборот (в 2002 году). Отнюдь не подвергая сомнению правильность предложенного правительствами подхода к европейской интеграции как к процессу, инициированному и направляемому «сверху», мы хотели бы подчеркнуть, что он неизбежно оказывался весьма уязвимым в случае утраты такой политической поддержки, а подобная возможность становилась все более реальной по мере того как интеграция начинала угрожать суверенным правам национальных политических элит. Между тем, как мы уже подчеркивали, при доминировании политических методов интеграции ее задачи оставались до поры до времени сугубо экономическими. Создание Европейского объединения угля и стали в 1951 г., Европейского экономического сообщества в 1957-м, расширения ЕЭС в 1973, 1981 и 1986 гг., Единый Европейский акт 1986 г. — все эти успешно реализованные проекты прежде всего служили превращению Европы в единый хозяйственный организм, устраняли искусственные барьеры на пути движения товаров, капиталов и рабочей силы, расширяли европейский рынок, делали европейскую экономику более конкурентоспособной. Однако хотя экономическое единство континента и создавало предпосылки к политической интеграции, само по себе оно не формировало (да и не могло формировать) ни единой государственности, ни четкой европейской самобытности, способной отчасти включить в себя, отчасти преодолеть самоидентификацию европейцев с отдельными национальными государствами.

Сегодня с позиций ретроспективы можно утверждать, что процесс европейской интеграции, на всех его этапах имевший целью, пусть формальной и не вполне четко артикулированной, построение единой Европы, в понятие которой каждый из его участников вкладывал свой смысл, никогда не задавался четкой схемой, которая могла бы рассматриваться в качестве раз и навсегда принятого проекта. Это определяет характер процесса европейской интеграции. На наш взгляд, вся ее история подтвердила жизнеспособность этого подхода, позволявшего по мере необходимости корректировать и модифицировать как сами непосредственные задачи, так и методы их решения. Важнейшим его преимуществом, как мы полагаем, оказалось то, что он всегда оставлял возможность как для ускорения, так и для замедления интеграционных процессов, ибо переход от решения одной задачи к решению другой не был предопределен, а становился результатом осознанного выбора участников. Иначе говоря, вплоть до конца 80-х годов каждый этап европейской интеграции мог рассматриваться в качестве относительно самодостаточного, открывающего возможности для новых достижений, но не требующего следующего шага непреодолимым образом. Подобное положение, в свою очередь, определяло способность политических элит в полной мере регулировать данный процесс и сохранять свой контроль над ним.

Однако в середине 80-х годов европейские политики столкнулись с ситуацией, когда, с одной стороны, чисто экономическая интеграция стран была практически завершена, а с другой, степень политического единства была явно неадекватной новым задачам, возникавшим в условиях распада Советского Союза и завершения холодной войны. Предпринятые на этом этапе действия, сколь необходимые, столь и неизбежные, выявили наиболее сложные противоречия, с которыми приходится сегодня сталкиваться формирующейся единой Европе.

Конец 80-х годов стал для Европейского Сообщества периодом серьезных испытаний. Скептическое отношение к европейской интеграции было в то время доминирующим; объединение Германии порождало мощную силу, способную претендовать на лидирующие позиции на континенте¹², а распад СССР и быстрые преобразования в странах, бывших его сателлитами, размывали казавшиеся прежде прочными и неизменными границы самой объединенной Европы¹³. Именно в такой ситуации был подписан Маастрихтский договор, целью которого провозглашалось закрепление достигнутых результатов европейской интеграции и определение ее новых ориентиров; между тем не менее важной задачей было изменение самого, если так можно выразиться, формата европейского проекта, придание ему более ясных форм, создание своего рода символов, подчеркивающих и ежеминутно подтверждающих идею европейского единства. Этими символами, родившимися в маастрихтских дебатах, стали прежде всего единая общеевропейская валюта и принцип единого общеевропейского гражданства.

Но этот путь естественным образом вел к превращению прежнего процесса достижения преимущественно экономических целей преимущественно политическими методами в самоподдерживающийся процесс экономических, социальных, политических и социопсихологических перемен, который далеко не всегда и далеко не в прежней мере мог регулироваться национальными политическими элитами. Этим и обусловлено наше внимание к формированию общеевропейского гражданства и становлению единой валютно-финансовой системы ЕС.

Европейское гражданство: идея и реальность

Провозглашение общеевропейского гражданства представляется одной из наиболее амбициозных идей, предложенных за все полвека европейской интеграции. Исторически сложилось так, что в понятии гражданства (и это отмечают многие исследователи) содержится ряд смыслов; гражданство закрепляет юридический статус индивида, выступает инструментом политической самоидентификации, становится признаком политической лояльности, накладывает обязанности, предоставляет права и даже определяет образец достойного социального поведения¹⁴. Многозначность понятия гражданства обуславливается не в последнюю очередь богатством и разнообразием социально-политических форм, сменившихся в Европе со времен возникновения этого института в древнегреческих полисах. Поэтому смысл, вкладываемый в понятие гражданства, следует соотносить с конкретным историческим опытом того или иного социума, и, следовательно, ни одна его трактовка не может считаться единственно верной или даже основной среди других¹⁵.

Классическая политическая теория выделяет два характерных аспекта гражданства: во-первых, гражданство предполагает наличие прав участия в политической жизни, порождающего чувство принадлежности к обществу или даже самоотожествление с ним, во-вторых, гражданство исторически и логически тесно связано с концепцией государства как такового и национального государства в частности¹⁶. Идея гражданства хорошо «работает» в модели взаимодействия между индивидом и государством, основанной на признании равенства людей как равноправных в политическом отношении субъектов, на уважении верховной властью их прав, равно как и на готовности индивидов добровольно подчиняться законам государства; таким образом, идея гражданства открывает дорогу к свободе, но к свободе в чисто политическом ее измерении. Однако современная политология утверждает, что гражданские права не исчерпываются правами политическими, а представляют собой так называемую «триаду прав», включающую в себя права личности, собственно политические права, и выделяемые с недавних пор в особую группу социальные права человека. Таким образом, политические права уже не являются

единственно возможным способом реализации универсальных прав личности, хотя во второй половине XVII века последние не могли быть закреплены в более совершенной форме, нежели в форме политических прав. Именно поэтому новая ступень развития гражданского общества, предполагающая предоставление прав не гражданину, но прежде всего личности, может способствовать обогащению доктрины гражданства и постепенному отделению ее от идеи национального государства, что мы отчасти и наблюдаем на примере Европейского Союза и концепции общеевропейского гражданства, радикально подрывающей многие представления, существовавшие в рамках политической теории последних двух столетий¹⁷.

Первые дебаты о европейском гражданстве относятся к началу 70-х годов, когда в условиях экономического кризиса обострился интерес к идее политической интеграции. В конце 1975 года комиссия по проблемам сближения европейских политических систем представила Европейскому Совету свой доклад, где впервые говорилось о введении общеевропейского гражданства как об одном из необходимых условий завершения формирования политического союза. В 80-е годы проблема утратила прежнюю актуальность, однако начиная с 1990 года, когда французский президент Ф. Миттеран и германский федеральный канцлер Г. Коль выступили с инициативой создания политического союза двенадцати европейских государств, входивших на тот момент в ЕЭС¹⁸, вопрос о гражданстве снова вышел на первый план. Только на протяжении 1991 года проблема общеевропейского гражданства обсуждалась на двухсторонних или общеевропейских встречах глав государств и правительств стран ЕС не менее пятнадцати раз¹⁹.

Политический союз, к которому стремились европейские лидеры, и соответственно декларирование общеевропейского гражданства рассматривались в тот период как средства формирования единой европейской идентичности, которая призвана была обеспечить дополнительную прочность общеевропейской конструкции в условиях усиления Германии и бурных событий в восточной части континента²⁰. В то же время экономическая интеграция, целью которой на данном этапе выступало введение единой европейской валюты, также предполагала какое-то завершение и создавала основу для постепенной передачи политического суверенитета от национальных государств к наднациональным общеевропейским структурам²¹.

Сложный и продолжительный процесс кристаллизации идеи общеевропейского гражданства был, таким образом, ускорен политическими обстоятельствами и воплотился в формулировках Маастрихтского договора, который иногда называют «последним договором времен холодной войны»²². Провозглашение общеевропейского гражданства и объявление намерения перейти к единой европейской валюте составили первую и важнейшую из трех «опор», на которых основывается Договор о Европей-

ском Союзе; при этом характерно, что оба эти положения Маастрихтского договора, касающиеся отличных друг от друга сфер, явно пренебрегают суверенитетами государств-членов²³.

Статья 8 Маастрихтского договора провозглашала установление общеевропейского гражданства, автоматически распространявшегося на граждан всех стран, вошедших в Европейский Союз. Следующие за ней статьи 8a, 8b, 8c и 8d закрепляли права европейского гражданина: право свободного передвижения по территории ЕС и проживания в любой из стран Союза; право голосовать и баллотироваться на муниципальных выборах в стране проживания, проводимых после 31 декабря 1994 года; право на дипломатическую и консульскую защиту на территории третьих государств со стороны других государств—членов ЕС на тех же условиях, которые действуют в отношении их собственных граждан; право голосовать на выборах в Европейский парламент; право апеллировать к Европейскому парламенту и уполномоченному представителю ЕС по правам человека.

Провозглашение общеевропейского гражданства, как отмечают эксперты, прямо или косвенно порождает важные позитивные следствия; во-первых, оно укрепляло интернациональный характер европейского сообщества; во-вторых, оно подчеркивало, что цели Европейского Союза заключаются в развитии личности его граждан через предоставление им больших свобод, пусть даже в условиях снижения характерной для любого национального государства функции политического контроля; наконец, европейские лидеры решали важную задачу — они ограничили полномочия национальных государств, не создавая при этом наднациональной государственной структуры, и при этом провозглашали граждан многочисленных, существующих практически в каждой европейской стране автономий гражданами ЕС без придания самим этим автономиям государственного статуса²⁴.

Несмотря на это, концепция общеевропейского гражданства и сегодня разительно отличается от представлений о гражданстве, привычных исследователю политических принципов организации национального государства.

С одной стороны, сам Европейский Союз, та политическая общность, которая провозглашает граждан составляющих ее стран обладающими правами граждан Союза, не является суверенным государством в собственном смысле слова; и хотя гражданские права могут быть гарантированы не только государствами, реальная практика их предоставления негосударственными институтами вряд ли может быть признана богатой и разносторонней.

С другой стороны, индивиды, обретающие общеевропейское гражданство, в большей мере наделяются дополнительными правами, нежели обременяются дополнительными обязанностями: гражданин Европейского Союза не платит прямых налогов, не обязан нести воинскую повинность и

не имеет возможности выразить свое отношение к проводимой политике путем общеевропейского референдума или каким-либо иным способом²⁵; тем самым нарушается считавшийся универсальным принцип, согласно которому нет прав без обязанностей и обязанностей без прав.

Существенны и два других обстоятельства. Во-первых, это асимметрия «неполитических» и «политических» прав европейского гражданина: в то время, как «неполитические», обозначенные еще в Римском договоре 1957 года, постоянно расширялись и к концу 90-х годов с введением единой европейской валюты практически достигли своего естественного предела²⁶, круг «политических», как мы уже показали, остается весьма ограниченным. Во-вторых, общеевропейские органы власти, наделяющие европейских граждан правами, не имеют возможности предоставить индивидам сам статус гражданина; единственным способом дополнить права статусом остается приобретение гражданства одного из входящих в ЕС национальных государств, причем «вопрос предоставления индивиду гражданства государства-члена [Европейского Союза] регулируется исключительно национальным законодательством данного государства»²⁷.

Анализ этих обстоятельств дает нам возможность утверждать, что неопределенность и крайне специфический характер концепции общеевропейского гражданства порождены нерешенностью на современном этапе вопроса о соотношении национальных суверенитетов стран, входящих в Европейский Союз, и суверенитета самого Европейского Союза. Это, в свою очередь, означает, что провозглашение общеевропейского гражданства является не столько закреплением в виде юридической нормы уже сложившейся общности, сколько серьезным политическим авансом, от реализации которого зависит, станут ли реальностью до сих пор мифические европейская идентичность и политическое единство.

Из всего множества проблем, обусловленных характером провозглашенного общеевропейского гражданства, остановимся лишь на трех, представляющихся наиболее актуальными: ограничивает ли институт европейского гражданства суверенитет национальных государств; может ли европейское гражданство дать индивиду те же права, что и национальное; наконец, адекватно ли европейское гражданство в его нынешнем варианте степени интегрированности Европейского Союза. Ответ на эти вопросы может, на наш взгляд, внести некоторую определенность в представления о том, в каком направлении станут в ближайшем будущем развиваться Европейский Союз и его институты.

Говоря о первой из названных проблем, нельзя не обратить внимания на серьезное противоречие в теории и практике общеевропейского гражданства. Утверждая, что общеевропейское гражданство только дополняет национальное гражданство, но ни в коей мере не заменяет его²⁸, архитекторы европейской интеграции признают, что для достижения одной определенной цели (общеевропейского гражданства) индивид мо-

жет воспользоваться различными путями. Между тем в либеральной политической теории само понятие гражданства несомненно предполагает равенство его обладателей перед законом и сувереном, и было бы логично предположить, что равенство не может обретаться неравными усилиями и путями. В этой связи целесообразным представляется постепенное унифицирование принципов натурализации, предоставления убежища; установление минимального срока пребывания, необходимого для получения права участия в муниципальных выборах страны проживания; регулирование политических прав неграждан Европейского Союза, проживающих на его территории, и т.д. И нельзя не признать, что такая унификация окажется крайне сложным процессом; даже не говоря о различных подходах к регулированию иммиграции (в то время как Германия, Бельгия, Италия и Греция выступают за передачу соответствующих полномочий в ведение Европейского Союза, Дания и Великобритания желают сохранить их за отдельными государствами²⁹), кажется маловероятным возникновение некоего симбиоза, например, германской практики, основанной на *ius sanguinis*, и британской, базирующейся на *ius soli*. Так или иначе, унификация принципов предоставления гражданства может стать первым примером неконтролируемой утраты европейскими государствами части их суверенитета.

При рассмотрении второй проблемы обнаруживаются не менее серьезные трудности как теоретического, так и практического характера. Задаваясь вопросом, является ли европейское гражданство жизнеспособной политической концепцией в отсутствие Европы как единого государства, оттолкнемся от того факта, что по сей день единственным видом государства, обеспечивавшего полноценную реализацию концепции гражданства, является национальное государство (*nation-state*, *Etat-nation*). Его политическая структура, окончательно оформившаяся к XVIII веку, характеризовалась сочетанием факторов территории, языка и культуры, а также наличием центральной административной власти³⁰. Национальное государство воплощало в жизнь концепцию национального гражданства, согласно которой предоставление индивиду правового статуса гражданина и соответствующих политических прав обуславливалось его принадлежностью к нации, а институт гражданства, в свою очередь, призван был служить формированию национальной солидарности и чувства сопричастности к государственному целому³¹. Сегодня, однако, термином «национальное государство» зачастую обозначаются многонациональные, равно как и много- или полиэтнические государства, в рамках которых отдельные группы граждан подтверждают приверженность государству, в состав которого они входят, при условии признания и уважения их национальной самобытности³². На наш взгляд, Европейский Союз делает как бы следующий шаг на пути ревизии принципов национального государства; фактически государство отказывается от значительной части

своих функций, сопряженных с контролем и насилием ради укрепления традиционно либеральных ценностей при сохранении уважения к принципам многонациональности. Вопреки распространенному мнению о том, что гражданские, политические, социальные и экономические права суть права гражданина, выкристаллизовывается понимание того, что статусом гражданина определяются лишь политические права, а остальные, такие, как право на осуществление не запрещенной законом хозяйственной деятельности, право частной собственности, а также право на выбор вероисповедания, свободу слова, на доступ к объективной информации или неприкосновенность частной жизни, зависят не от гражданской принадлежности, а от самого статуса индивида³³. Поэтому мы полагаем, что политический класс современной Европы ведет поиск новых форм социальной самоорганизации, адекватных не только актуальным нынешним задачам, но и фундаментальным основам либерализма, причем ведет его крайне осторожно, формируя европейскую идентичность на путях переосмысления базовых либеральных ценностей, но не за счет резкой девальвации национального гражданства, которое пока, несомненно, остается главным способом политического самоопределения. Соответственно, гипотеза о возможности обретения институтом гражданства качественно новых форм, лежащая в основе общеевропейского гражданства, является плодотворной, и ее использование ведет к наполнению этого традиционного понятия новым позитивным смыслом.

Анализируя третью из названных выше проблем, мы сталкиваемся с необходимостью ответить на вопрос, сколь обоснованным и своевременным было выдвижение идеи общеевропейского гражданства. Безусловно соглашаясь с рядом специалистов, считающих, что создание единого кодекса прав и свобод европейских граждан, к которому можно было бы апеллировать в спорных ситуациях, стало бы самым ярким проявлением европейской солидарности относительно политического будущего Европы³⁴, мы в то же время полагаем, что в современной ситуации такое развитие событий представляется маловероятным, в первую очередь по причине незавершенности политического интеграционного процесса в рамках Европейского Союза. Мы считаем важным со всей определенностью отметить, что в настоящее время степень разработанности и детализированности концепции и практики общеевропейского гражданства вполне адекватны мере, в какой развиты иные политические структуры ЕС. Более того, мы полагаем, что постановка вопроса об общеевропейском гражданстве радикально активизировала поиск новых политических форм в Европе. Общеевропейское гражданство представляет собой совершенно особый феномен, своего рода «постнациональное» гражданство, основанное не на принципе национальной принадлежности, а на приверженности универсальным правам, и предполагающее так называемый «включенный мультикультурализм» (inclusive multiculturalism)³⁵ (а если использовать бо-

лее корректный термин, «культурный плюрализм»)³⁶. При этом комплементарный характер европейского гражданства, дополняющего гражданства национальные, способствует тому, что оно весьма органично вписывается в существующую ныне схему построения единой Европы, согласно которой суверенные государства лишь постепенно делегируют часть своих полномочий наднациональным структурам³⁷.

Провозглашение в рамках Маастрихтского договора общеевропейского гражданства, несмотря на порожденные этим шагом многочисленные противоречия и проблемы, тем не менее имело и имеет чрезвычайно важное значение. Во-первых, оно продемонстрировало, что экономическая интеграция Европы в целом завершена, и любые новые интеграционные попытки с неизбежностью должны затрагивать политические структуры и институты; тем самым было признано, что в развитии процесса объединения Европы наступил качественно новый этап. Во-вторых, стало очевидно, что даже политическая воля руководителей европейских государств, воплотившаяся в придании понятию общеевропейского гражданства статуса юридической нормы, не может в короткие сроки обеспечить реального формирования европейского гражданина как социокультурной данности; что этот процесс окажется продолжительным и противоречивым³⁸. В-третьих, проблема общеевропейского гражданства резко активизировала научные и общественные дискуссии на тему европейской идентичности, проявляющейся, в том числе, в становлении качественно новых форм политической организации; в этом смысле можно утверждать, что европейцы в большей мере сблизилась нравственно и интеллектуально, чем политически³⁹, что, собственно, и можно признать даже большим достижением, нежели очередную декларацию о политическом взаимодействии.

Таким образом, главный вывод, который можно сделать из обсуждения проблем общеевропейского гражданства и из практики закрепления этого понятия в юридических источниках, состоит в том, что Европа переросла уровень чисто экономической интеграции и осознала, что европейское гражданство и демократическая Европа не могут возникнуть на фундаменте экономической практики, ибо, с одной стороны, предполагают наличие объективной политической воли, способной модифицировать схему функционирования европейских институтов в соответствии с принципами демократии и гражданского общества, а с другой — субъективного ощущения гражданского единства, той самой европейской идентичности, создание которой становится «важнейшей антропологической проблемой на рубеже столетий»⁴⁰. И сегодня, говоря словами бывшего министра финансов Франции Доминика Стросс-Кана, перед политическими лидерами европейских стран стоит очевидный, хотя и непростой выбор: «Нам необходимо либо завершить уже начатое, либо смиренно объяснить народам, что мы ошиблись, и ожидать их вердикта на всенародном референдуме»⁴¹.

Единая валюта: преимущества и риски

Если черта под неочевидными политическими экспериментами и может быть подведена на выборах и референдумах, то в экономической и финансовой сфере признаки неудачи того или иного проекта проявляются намного более явно и драматично. Между тем многое из того, что было сказано выше относительно вопроса об общеевропейском гражданстве, относится и к другой составляющей Маастрихтского договора — к концепции единой европейской валюты, евро.

Практически в той же мере, в какой гражданство в эпоху модернити стало символом политического суверенитета государства, национальная валюта всегда была символом его экономического суверенитета, что с особой очевидностью проявилось с начала XIX века, когда произошло значительное замещение золотой и серебряной монеты кредитными билетами государственных банков. В этой ситуации доверие к валюте стало доверием к государству, а проведение реалистичной денежно-кредитной политики превратилось в дело не менее важное, чем выбор оптимального позиционирования на международной арене. Поэтому отказ от своей национальной валюты и передача важнейших полномочий по установлению процентных ставок единому межгосударственному банку не может не рассматриваться как резкое ограничение государственного суверенитета той или иной страны. Хотя саму по себе идею валютного союза вряд ли можно считать новой, — Европа знала как успешные прецеденты ее воплощения (такие, как существующие и поныне валютные союзы между Англией и Шотландией от 1707 года, между государствами Италии от 1861 года или между Бельгией и Люксембургом)⁴², так и неудачные (такие, как Латинский валютный союз, существовавший с 1832 по 1914 год)⁴³, — введение единой валюты в масштабах целого континента и в условиях неопределенности перспектив дальнейшего политического объединения — это беспрецедентное явление в истории.

Решение о введении единой валюты, закрепленное в Маастрихтском договоре, так же как и концепция общеевропейского гражданства, окончательно оформилось в 1989 — 1990 гг. и в значительной мере стало ответной реакцией европейских, и в первую очередь французских, политических кругов на ощутимую угрозу германского экономического доминирования в Европе, проявлявшуюся, в частности, в реальной возможности превращения немецкой марки в основу единой европейской валютной системы. Как и идея общеевропейского гражданства, идея валютного союза не была новой: начиная с 1964 года, когда был образован постоянный комитет председателей центральных банков государств — участников Европейского Союза⁴⁴, европейские правительства активно стремились стабилизировать обменные курсы их национальных валют по отношению друг к другу. Первая значимая попытка в данном направлении, основанная на

знаменитом плане Вернера⁴⁵, была предпринята в 1971 году, после отмены обмена доллара на золото, и окончилась неудачей через четыре месяца. Второй опыт относится к 1972 – 1974 гг.; в рамках этого эксперимента предполагалось, что курсы валют будут отклоняться друг от друга в пределах определенного коридора⁴⁶; между тем после включения в систему британского фунта в начале 1973 года начались резкие колебания валют, а драматичные события на мировых финансовых рынках в 1973 – 1974 гг. окончательно похоронили эту идею⁴⁷. Подобные неудачи заставили экспертов и политиков задуматься о перспективе введения единой валюты, хотя этот шаг не предусматривался Римским договором; впервые о его необходимости заявил в октябре 1977 года президент Комиссии Европейских сообществ и бывший министр финансов Великобритании Р. Дженкинс⁴⁸. В 1986 году его предложение было поддержано в специальном докладе, подготовленном под патронажем президента Комиссии Европейских сообществ Ж.Делора⁴⁹, однако, как мы уже отметили, мощный импульс образованию валютного союза придали именно события, связанные с объединением Германии.

Более основательная проработанность концепции валютного союза и возможности достаточно определенного просчета экономических рисков по сравнению с политическими привели к тому, что критерии, позволяющие отдельным странам войти в данную систему, были весьма четко сформулированы в Маастрихтском договоре и впоследствии не подвергались изменениям. Требования эти хорошо известны: сумма государственного долга не должна была превосходить 60% ВВП, дефицит государственного бюджета следовало удерживать в пределах 3% ВВП, а уровень инфляции не должен был превышать средний по ЕС более чем на 1,5%⁵⁰. В качестве экономической цели этого проекта были названы экономия на транзакционных издержках (в середине 90-х годов сумма комиссий, уплачиваемых банкам за конверсионные операции между валютами зоны евро, достигала 0,4% ВВП входящих в нее стран⁵¹) и поддержание надежной предсказуемости валютных курсов, что было важно для государств Европейского Союза, связанных весьма активным внешнеторговым оборотом⁵². Однако, как и в случае с общеевропейским гражданством, более важной нам представляется чисто политическая, а отчасти даже психологическая задача, заключавшаяся в демонстрации населению европейских стран первого ясно различимого символа общеевропейского единства. Евро вошло в оборот в последние годы XX века, когда Европа за одно десятилетие увидела распад Советского Союза, Югославии и Чехословакии; в подобной ситуации феномен реальной финансовой интеграции невиданного ранее масштаба не мог не повлиять на изменение настроений относительно будущего Старого Света⁵³. Европейские политики поспешили назвать это событие «самым важным после окончания Второй мировой войны», «главной тенденцией, связывающей уходящее и новое столетия», «наибо-

лее масштабным проектом, когда-либо предпринимавшимся Европой»⁵⁴, и т.д.; даже ряд американских экспертов признал, что появление евро стало самым знаменательным событием в финансовой сфере с тех пор, как в 30-е годы доллар заменил фунт стерлингов в качестве основной мировой резервной валюты⁵⁵. По мнению большинства специалистов, введение единой валюты, даже порожденное политическими факторами, неизбежно должно было стать толчком к дальнейшей интеграции стран континента⁵⁶. В той же мере, как и провозглашение общеевропейского гражданства, мы считаем введение евро огромным авансом процессу европейской интеграции, авансом, выдача которого сопряжена с серьезным риском и условия предоставления которого не кажутся очевидными.

Психологические последствия введения евро намного превосходят сегодня последствия, связанные с появлением института общеевропейского гражданства, ибо денежная единица, имеющая хождение от Лапландии до Канарских островов и от Бреста до Афин, лучше любой политической меры способна показать европейцам всю глубину их внутреннего единства⁵⁷, а выгоды, порожденные ее использованием, способны объединить всю Европу вокруг зоны евро, как в конечном счете все нынешние страны Европейского Союза объединились вокруг шести государств, подписавших в 1957 году Римский договор. Этот вывод хорошо иллюстрируется характером перехода к наличному евро с 1 января и 28 февраля 2002 года, который в целом произошел без эксцессов, без какой-либо демонстративной ностальгии по национальным денежным единицам в странах зоны евро, и, более того, вызвал резкий рост интереса и одобрительного отношения к евро в тех странах, которые не вошли в валютный союз, прежде всего в Швеции и Британии. Сегодня многие эксперты отмечают, что существует высокая вероятность принятия евро остальными нынешними членами Европейского Союза в ближайшие 2–4 года. Долгосрочные социальные последствия этого шага еще предстоит оценить, однако совершенно очевидно, что для большинства рядовых граждан они окажутся позитивными и окажут на сознание европейцев мощное воздействие, усилив поддержку интеграционных процессов.

Как и идея общеевропейского гражданства, концепция единой европейской валюты опирается на постулаты, серьезно отличающиеся от традиционных.

С одной стороны, зона евро и в реальности отличается от тех территорий, на которых прежде успешно существовали валютные союзы, и теоретически не подпадает под определение так называемой «оптимальной валютной зоны», введенное канадским экономистом Р. Манделлом в 1961 году⁵⁸. Действовавшие на протяжении последних десятилетий в Европе валютные союзы определенно представляли собой объединения денежных систем совершенно или не вполне сопоставимых по своему экономическому потенциалу государств — Италии и Ватикана с Сан-Марино, Швей-

царии и Лихтенштейна, Франции и Монако и, наконец, Бельгии и Люксембурга. Создание валютных союзов между относительно равновеликими экономиками (таких, как Латинский валютный союз, инициированный в 1832 году Францией и Бельгией и затем пополненный Швейцарией (1848 год), Италией (1861 год) и Грецией (1868 год), или Скандинавский валютный союз, существовавший в 1873 — 1920 гг.) целиком относилось к периоду существования золотого стандарта, что значительно облегчало поддержание прогнозируемых обменных курсов, выступавшее основной целью подобных объединений⁵⁹. При этом «оптимальную валютную зону», которая, как полагают эксперты, только и может быть адекватным ареалом применения единой валюты, должны составлять сравнительно небольшие и вполне открытые экономики, имеющие значительные торговые связи друг с другом, принимающие режим свободного перемещения факторов производства между странами, и возможность для инвесторов каждой из сторон приобретать финансовые инструменты других участвующих в союзе стран в неограниченном количестве⁶⁰. Хотя никто не отрицает того факта, что процесс экономической интеграции приближает Европу к состоянию «оптимальной валютной зоны», мало кто готов признать ее сегодня соответствующей критериям, задаваемым данным понятием. Сегодня в ЕС отсутствуют всякие ограничения на движение товаров, но составляющие Европейский Союз государства по-прежнему остаются относительно разобщенными: за пределами национальных границ постоянно живут около 2% населения стран ЕС⁶¹, а мобильность граждан остается весьма низкой. При этом установление Европейским центральным банком единой процентной ставки в значительной мере игнорирует неравномерность хозяйственного развития в странах Союза: во второй половине 90-х годов, как свидетельствует статистика, разрыв в доходах граждан даже внутри отдельных стран ЕС был в 1,5 — 2 раза выше, чем в целом в США⁶², а различия в экономическом потенциале отдельных европейских регионов остаются еще более серьезными⁶³. Однако опыт показывает, что устойчивое функционирование единого эмиссионного банка может быть успешным только там, где реально сложилась единая экономика, а в большинстве случаев даже там, где имеет место высокая степень политической интеграции. Так, в Италии, где валютный союз был объявлен в 1861 году, Центральный банк, наделенный всей полнотой присущих ему функций, появился лишь в 1893 году, более чем через двадцать лет спустя политического объединения страны⁶⁴. На протяжении XIX века США дважды — в 1811 и 1861 гг. — были свидетелями коллапса своего Центрального банка, а Федеральная резервная система в ее нынешнем виде была создана в 1913 году — через 137 лет после принятия Декларации независимости⁶⁵. Таким образом, создание на современном этапе экономической интеграции неподконтрольного правительствам европейских стран Европейского центрального банка и делегирование ему масштабных полномочий по

определению единой для всех стран ЕС денежно-кредитной политики серьезно выходят за рамки традиционных экономических представлений.

С другой стороны, существует и иной аспект проблемы, порождаемый экономическими факторами, но имеющий в значительной мере политический характер. Переход к евро был осуществлен в условиях отсутствия широкой общественной поддержки (известно, что в то время как 23 апреля 1998 года в германском бундестаге 575 депутатов против 35 проголосовали за присоединение к зоне евро, опросы общественного мнения показывали, что 62% граждан выступали за сохранение марки в качестве немецкой национальной валюты⁶⁶), в силу чего ответственность за него целиком и полностью лежит на правительствах и политических элитах европейских стран. Ряд экспертов прямо указывает сегодня, что на протяжении по меньшей мере ближайшего десятилетия будущее политических элит Германии и Франции находится в непосредственной связи с успехом этого проекта⁶⁷. Между тем различия в экономических реалиях Португалии и Финляндии или Ирландии и Греции остаются гораздо большими, чем различия между Бельгией и Люксембургом; поэтому любая из европейских стран может столкнуться с хозяйственными трудностями, обусловленными внутренними причинами, которые потребуют адекватных мер. При невозможности манипулировать процентной ставкой той или иной стране может потребоваться адресная финансовая помощь других членов ЕС (так как резкое увеличение внешних заимствований, которое может стать альтернативой подобной поддержки, приведет к росту доходности обязательств данной страны, что по цепочке дестабилизирует кредитную политику Европейского центрального банка). В отличие, например, от США, чья экономика сегодня является единственно соизмеримой с европейской по своим масштабам, в Европейском Союзе нет единой бюджетной системы (созданный в 1971 году бюджет ЕС был непропорционально мал и в основном использовался для финансирования единой сельскохозяйственной политики). Несмотря на усилия Европейской комиссии под председательством Ж. Делора, нынешний бюджет ЕС не превышает 1,27% суммарного валового продукта стран—участниц Европейского Союза⁶⁸, формируется из взносов отдельных государств (что порождает постоянные споры⁶⁹), направляет почти 86% всех расходов не на четко определенные программы, а на поддержку отдельных регионов⁷⁰, в силу чего, на наш взгляд, не может считаться адекватной основой функционирования единой валюты. При этом в европейских странах сохранялась нескоординированная налоговая политика: в граничащих между собой Германии и Дании ставка налога на добавленную стоимость составляет соответственно 16 и 25%, а в Австрии и Германии максимальные налоги на прибыль корпораций достигают соответственно 34,0 и 48,4%⁷¹; первые робкие попытки их унификации в общеевропейском масштабе относятся только к 1997—1999 гг.⁷² Граждане и корпорации европейских стран непосредственно не

вносят никаких платежей в бюджет Союза⁷³, который не способен ни перераспределять значительные финансовые трансферты в зависимости от хозяйственной ситуации в том или ином регионе, ни гармонизировать налоги на отдельных территориях и создавать обязательства граждан и корпораций перед общеевропейскими структурами⁷⁴. Таким образом, введение евро, ставшее впечатляющим финальным аккордом экономической интеграции, настоятельно требует ускорения политической интеграции, которая одна только и способна активизировать становление общеевропейского бюджетного процесса.

Итак, введение евро в его нынешнем виде воплотило в себе, причем в гораздо более ясной и выпуклой форме, нежели декларирование общеевропейского гражданства, важнейшую проблему европейской интеграции. Порожденная усилиями политических элит, эта интеграция динамично и непротиворечиво развивалась лишь до тех пор, пока, с одной стороны, каждый шаг на данном пути делал следующий шаг всего лишь возможным, но не необходимым, и, с другой стороны, основные последствия политических решений носили экономический, а не политический характер. Сегодня положение радикально изменилось. Как отмечают ведущие эксперты, «валютная интеграция казалась необходимой для придания экономической интеграции политической сбалансированности, но для придания этому валютному союзу политически приемлемой формы оказывается жизненно необходимой дальнейшая политическая интеграция»⁷⁵, интеграция, к которой большинство европейских правительств сегодня явно не готово.

Сегодня трудно судить, сколь оптимальным оказался выбранный европейскими лидерами в начале 90-х годов сценарий валютного объединения. Вполне очевидно, что на нынешнем этапе он укрепил единство Европейского Союза и значительно улучшил экономические условия развития более отсталых стран за счет резкого снижения цены заимствований, ныне осуществляющихся ими в евро, а не в национальных валютах, часть которых прежде была подвержена серьезному инфляционному давлению. При этом, как мы отмечали выше, переходом к евро, а в особенности — введением его в наличный оборот, создан прецедент практической невозможности выхода из данной системы без возникновения последствий, близких по своим масштабам к экономической катастрофе.

Можно ли было достичь целей, к которым стремились идеологи создания единой европейской валюты, с меньшими издержками? Мы полагаем, что экономические задачи могли быть решены менее рискованными мерами. Для унификации процентных ставок достаточно было создать нечто типа комитета руководителей Центральных банков, подобного Совету директоров ФРС, который на основе принятия решений большинством голосов устанавливал бы единую для всех валют еврозоны процентную ставку. Маастрихтские бюджетные критерии функционировали в 1998 —

2001 гг. в отсутствие наличного евро и могли бы выполнять свои функции и впредь. Банки и торговые организации могли бы в законодательном порядке быть обязаны принимать к оплате денежные знаки других государств—участников валютного союза по фиксированным курсам или обменивать их на национальную валюту своих стран без комиссии. Мы полагаем, что такие меры больше соответствовали бы нынешней политической структуре самого Европейского Союза, высшим органом которого является Совет глав государств, и при этом были бы более прозрачными и честными, ибо мало для кого является секретом, что банки, которые не могут теперь получать комиссии за конвертацию валют, вполне компенсировали свои потери, повысив расценки за ведение счетов частных лиц и фирм в собственных странах. Однако политические и социопсихологические цели не могли быть достигнуты в результате половинчатых преобразований. Ценность единой европейской валюты сегодня в значительной мере заключается в более тесном единстве самой Европы, и обеспечивается одним только фактом ее обращения в двенадцати странах Европейского Союза. И в сфере ответственности европейских элит находится задача не допустить непредсказуемых, деструктивных вариантов развития зоны евро, задача, которая сегодня практически тождественна задаче обеспечения их собственного стабильного политического будущего.

Разрешимы ли дилеммы европейской интеграции?

Европейская интеграция исподволь подготавливалась всем предшествующим развитием Европы, однако осмысление ее возможности и желательности началось лишь в середине XIX века и вплоть до самого последнего времени шло в рамках традиционной политической теории. Еще в 1848 году В. Гюго говорил, что в будущем люди станут свидетелями того как «два гигантских объединения, Соединенные Штаты Америки и Соединенные Штаты Европы, с двух берегов океана пронянут руки навстречу друг другу»⁷⁶; с этого момента, рассуждая об объединении Европы, теоретики в большинстве случаев предполагали формирование некоей гигантской политической структуры, причем чаще всего подразумевали Соединенные Штаты в качестве либо образца для подражания, либо, напротив, примера неудачного опыта копирования европейских образцов. В определенной мере подобное восприятие сохраняется и по сей день; иначе нельзя объяснить, почему эксперты и журналисты, оценивающие собравшуюся в конце февраля этого года в Брюсселе ассамблею по разработке европейского конституционного проекта, неизменно сравнивают ее с Конвентом, принявшим конституцию США⁷⁷, оценивая вдобавок, кто был старше в соответствующие годы — Бенджамин Франклин или Валери Жискар д'Эстен⁷⁸? Между тем мы попытались показать, что основные проблемы, с которыми сталкивается европейский интеграционный про-

цесс, возникают именно там, где его естественное течение, порожденное в первую очередь потребностями экономического развития и основанное на культурной близости европейцев, встречает политические препятствия или требует политического оформления. Сам этот факт свидетельствует, на наш взгляд, о двух обстоятельствах.

Первое представляется достаточно очевидным. Будучи начатой непосредственно по завершении Второй мировой войны, европейская интеграция имела своей целью использовать культурную, социальную и экономическую близость государств и народов Западной Европы для предотвращения потенциальных конфликтов между ними и ускорения их хозяйственного развития. В 50-е годы имел место явный диссонанс между общностью исторических судеб Европы и расчлененностью ее населения, относившегося к разным нациям и государствам. К концу 90-х годов такой диссонанс перестал существовать; сегодня гражданин Европейского Союза имеет гораздо больше прав и возможностей, осуществляемых в пределах всего Союза, чем то их количество, которым он может или хочет воспользоваться. Поэтому можно утверждать, что за последние полвека степень экономической и политической интеграции пришла практически в полное соответствие с существующей в настоящий момент степенью культурного единства европейских народов. По сути дела, призывы к демократизации ЕС путем создания единой политической целостности, которые нередко звучат в высказываниях таких сторонников европейского федерализма, как Р. Проди и Й. Фишер, вряд ли найдут отклик среди европейцев до тех пор, пока, с одной стороны, управление институтами Европейского Союза не станет более привлекательной сферой самовыражения и самореализации политических элит, чем национальная политика, а с другой — пока европейская самобытность, уже сегодня очевидная «внешнему» миру, не трансформируется во внутриевропейское согласие, которое, по выражению Фомы Аквинского, рождается не из общих мыслей, а из общей воли. Мы полагаем, что возникающие на этом пути противоречия свидетельствуют лишь о том, что отныне политическая интеграция должна, скорее, следовать за культурным и социальным сближением европейских народов, а не предвосхищать его; разумеется, это предполагает долгий процесс, но, как отмечал еще Р. Шуман, «Европа не будет создана быстро или согласно единому плану; она будет построена через те последовательные достижения, которые заложат основы реальной солидарности»⁷⁹.

Второе обстоятельство менее очевидно, хотя и более важно со всех точек зрения. В рамках Европейского Союза складываются качественно новые, не известные традиционной политической теории формы сосуществования народов и государств в условиях распыления суверенных прав и неопределенности обязанностей индивидов, формы, которые базируются не на принципах гражданского общества в классическом его понимании,

а скорее на возрождении некоей исторической памяти о прошлом континента, разумеется, обогащенной достижениями последних столетий. И хотя многие аналитики полагают, что добровольное ограничение суверенитета европейских стран, начавшееся с образования Европейского Сообщества угля и стали, будет продолжаться и не имеет альтернативы⁸⁰, мы считаем, что предел этого ограничения будет обусловлен не потребностями гипотетического наднационального федеративного государства, а скорее тем «оптимальным сочетанием единства и многообразия»⁸¹, которое делает Европейский Союз «наиболее комплексным политическим образованием из всех, которые когда-либо были созданы человеческими усилиями»⁸², и которое, как представляется, уже достигнуто. Отсюда следует, что предпринятые в последние годы экономические и политические меры не только соответствуют насущным потребностям стран континента во взаимном сближении, но в ряде случаев значительно превосходят их; на наш взгляд, проблемы, с которыми столкнулась ныне европейская интеграция, требуют не столько своего немедленного разрешения, сколько пересмотра ориентиров, на пути к достижению которых они возникли.

В данной статье мы рассмотрели две наиболее заметные, на наш взгляд, дилеммы европейской интеграции, дилеммы, объединенные прежде всего тем, что они проявились при осуществлении на практике наиболее амбициозного, но в то же время и, по всеобщему мнению, насущно необходимого элемента интеграционной программы 90-х годов — воплощении в жизнь первой из трех «опор» Договора о Европейском Союзе 1992 года.

Возвращаясь к сказанному выше и подводя некоторые итоги, следует отметить, что первая из указанных нами дилемм, касающаяся общеевропейского гражданства, представляется гораздо более сложной в идейном и теоретическом аспектах; именно ее анализ приводит к выводу о необходимости (и возможности) формирования в Европе тех «постгосударственной» политической общности и «постнационального» гражданства, которые сегодня мало кем оцениваются в качестве возможных вариантов дальнейшего развития Европейского Союза. Сегодня трудно прогнозировать конкретные формы, которые может принять подобное развитие политических институтов, но отчасти эти формы угадываются в принципиально новом позиционировании ЕС на международной арене, в разработке качественно новых механизмов политической экспансии, в ходе которой на основе справедливых принципов представительства происходит добровольное присоединение к Союзу государств, и, наконец, в медленном, эволюционном формировании иерархии суверенитетов. В то же время сложность этой дилеммы обусловлена введением в действие соответствующих юридических норм, которые пока еще не оказали драматического воздействия на практику политических и экономических решений и которые (по крайней мере в принципе) могут быть изменены и пересмотрены без каких-либо катастрофических последствий.

Напротив, дилемма, связанная с введением евро и обусловленная формированием единой европейской финансовой системы, представляется более сложной в экономическом и практическом отношениях, в то время как серьезных теоретических проблем за ней не стоит. Введение евро в очередной раз показало, что степень хозяйственного единения Европы весьма высока, а возможности контроля общеевропейских институтов превосходят самые смелые предположения всего лишь десятилетней давности. Однако переход к евро порождает проблемы, с какими прежде не сталкивалась финансовая система ни в одной стране мира. На наш взгляд, сегодня нет ничего важнее, чем избежать соблазна сохранить тот темп экономических реформ на уровне Европейского Союза в целом, каким они шли при подготовке к введению евро. Запуск евро в наличный оборот преследовал в первую очередь далеко идущие политические цели, и теперь следует дождаться момента, когда станут явными результаты этого фантастического эксперимента. Несмотря на то, что использование единой валюты в условиях отсутствия фискальной и бюджетной систем представляется нонсенсом, он не в большей мере ломает традиционные представления в экономике, чем европейские эксперименты с гражданством ломают традиции в области политической теории. Учитывая, что, в отличие от провозглашения общеевропейского гражданства, введение евро ощутимо для каждого европейца, что неудача этого проекта имела бы катастрофические последствия, не следует, как мы полагаем, спешить с созданием наднациональных бюджетных институтов, насколько бы это ни казалось разумным и оправданным.

Европа начинает XXI век, шествуя собственным путем, не похожим ни на чей другой. Ей не с кого сегодня брать пример; но нельзя забывать, что она всегда была способна идти своей дорогой, открывая миру новые горизонты. Мы надеемся, что так будет и впредь.

Примечания

¹ Подробнее см.: *Swann D.* The Economics of Europe. From Common Market to European Union. 9th ed. London: Penguin Books, 2000. P. 1 – 2.

² Подробнее см.: *Holmes M. and Pentecost E.* The Rise and Decline of US International Monetary Hegemony / *Slater D. and Taylor P. J.* (eds). The American Century. Consensus and Coercion in the Projection of American Power. Oxford, Malden (Ma.): Blackwell Publishers, 1999. P. 129.

³ См.: *Gerbert P.* La construction de l'Europe, 3eme ed., Paris: Imprimerie nationale, 1999. P. 33, 42.

⁴ См.: *McRae H.* The World in 2020. Power, Culture, and Prosperity: A Vision of the Future. Harper Collins Publishers, London, 1994. P. 225.

⁵ См.: *Schlesinger A. M., Jr.* The Disuniting of America. Reflections on a Multicultural Society. New York, London: W.W. Norton & Company, 1998. P. 133.

⁶ См.: *Minc A.* www.capitalisme.fr. Paris: Bernard Grasset, 2000. P. 225.

⁷ *Churchill W. S.* The Second World War. London: Cassel, 1965. Vol. 1. P. 26.

⁸ *Gerbert P.* La construction de l'Europe. P. 31.

⁹ См.: *Lundestad G.* "Empire" by Integration. The United States and the European Integration, 1945 – 1997. Oxford: Oxford Univ. Press, 1998. P. 67 – 68.

¹⁰ Цит. по: *Dinan D.* Ever Closer Union. An Introduction to European Integration. 2nd ed. Boulder (Co.), London: Lynne Rienner Publishing, 1999. P. 67 – 68.

¹¹ См.: *Burgess M.* Federalism and European Union: the Building of Europe, 1950 – 2000. London, New York: Routledge, 2000. P. 107 – 110, 140.

¹² См.: *Pastor R. A.* The Great Powers in the Twentieth Century // *Pastor R. A.* (ed.). A Century's Journey. How the Great Powers Shape the World. P. 13; *Dunford M.* Geographical Disparities, Economic Development and European Union Structural Policies // *Dyker D.A.* (ed.). The European Economy. 2nd ed. Ha-low (UK), New York: Longman, 1999. P. 184.

¹³ См.: *Conquest R.* Reflections on a Ravaged Century. New York: W.W. Norton, 2000. P. 253 – 254.

¹⁴ См.: *Heater D.* Citizenship. The Civic Ideal in World History, Politics and Education. London, New York: Longman, 1990. P. 163.

¹⁵ См.: *Meehan E.* Citizenship and the European Community. London: Sage Publications, 1993. P. 4.

¹⁶ См.: *Wiener A.* "European" Citizenship Practice. Building Institutions of a Non-State. Oxford: Westview Press, 1998. P. 4.

¹⁷ См.: *Linklater A.* The Transformation of Political Community. Ethical Foundations of Post-Westphalian Era. Columbia (SC): Univ. of South Carolina Press, 1998. P. 200.

¹⁸ См.: *Du Reau E.* L'Idée d'Europe au XXe siècle. Paris: Editions Complexe, 1996. P. 293.

¹⁹ См.: *Wiener A.* "European" Citizenship Practice. P. 270.

²⁰ См.: *Keating M.* Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era. Oxford, New York: Oxford Univ. Press, 2001. P. 143.

²¹ См.: *Strauss-Kahn D.* La flamme et la cendre. Paris: Grasset, 2002. P. 200.

²² См.: *Burgess M.* Federalism and European Union: the Building of Europe, 1950 – 2000. P. 189 и сл.

²³ См.: *Houteer C.* La construction européenne. Etapes, objectives, realizations. Paris: Nathan Universite, 2000. P. 93.

²⁴ См.: *Linklater A.* The Transformation of Political Community. P. 163, 194, 200.

²⁵ См.: *Wihlto de Wenden C.* La citoyenneté européenne. Paris: Presses de Sciences Po, 1997. P. 30.

²⁶ См.: *Wiener A.* "European" Citizenship Practice. P. 9 – 10.

²⁷ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/fr/frtr21.htm#Section_A.

²⁸ См.: *D'Andlau L.* Etre européen aujourd'hui, Cahors: Les Editions Demos, 2001. P. 113.

²⁹ См.: *Geddes A.* Immigration and European Integration. Towards Fortress Europe? P. 90.

³⁰ См.: *Kastoryano R.* Quelle identité pour l'Europe. Le multiculturalisme a l'épreuve. Paris, Presses de Sciences Po, 1998. P. 22.

³¹ См.: *Wiener A.* "European" Citizenship Practice. P. 122.

³² См.: *Meehan E.* Citizenship and the European Community. P. 153.

³³ См.: *Joppke C.* Immigration and the Nation-State. The United States, Germany and Great Britain. Oxford: Oxford Univ. Press, 1999. P. 271.

³⁴ См.: *Ferry J.-M.* La question de l'Etat européen. Paris: Gallimard, 2000. P. 10.

³⁵ См.: *Christiansen T., Jorgensen K. and Wiener A.* The Social Construction of Europe. London: Sage Publications, 2001. P. 14.

³⁶ См.: *Kymlicka W.* Multicultural Citizenship. P. 10.

³⁷ См.: *Shore C.* Building Europe. The Cultural Politics of European Integration. P. 177 – 178.

- ³⁸ См.: *Gauron A.* European Misunderstanding. New York: Algora Publishing, 2000. P. 177.
- ³⁹ См.: *Wolton D.* Naissance de l'Europe democratique. Paris: Flammarion, 1993. P. 16.
- ⁴⁰ См.: *Dumont G.-F.* Les racines de l'identite europeenne. Paris: Economica, 1999. P. 27.
- ⁴¹ См.: *Strauss-Kahn D.* La flamme et la cendre. P. 202.
- ⁴² См.: *Kettel B.* What Drives Currency Markets. Making Sense of Market Information. Harlow, London: Prentice Hall, 2000. P. 224 – 225.
- ⁴³ См.: *Owen D. and Cole P.* EMU in Perspective. Understanding Monetary Union. Harlow, London: Prentice Hall, 1999. P. 52 – 53.
- ⁴⁴ См.: *Burgess M.* Federalism and European Union: the Building of Europe, 1950 – 2000. P. 85.
- ⁴⁵ Подробнее о данном плане см.: *Lintner V.* "The Development of the EU and the European Economy" // Thompson G. (ed.). Governing the European Economy, Thousand Oaks (Ca.) London: Sage Publications, 2001. P. 62.
- ⁴⁶ См.: *Pinder J.* The Building of the European Union. 3rd ed. Oxford, New York: Oxford Univ. Press, 1998. P. 151 – 152.
- ⁴⁷ См.: *Burgess M.* Federalism and European Union: the Building of Europe, 1950 – 2000. P. 102.
- ⁴⁸ См.: *Wood D. M. and Yesilada B. A.* The Emerging European Union, New York: Longman & Co., 1996. P. 59.
- ⁴⁹ См.: *Gerbert P.* La construction de l'Europe. 3eme ed. P. 437.
- ⁵⁰ См.: *Moussis N.* Handbook of European Union. 5th ed. Rixensart: European Study Service, 1998. P. 96.
- ⁵¹ См.: *Chabot C. N.* Understanding the Euro. The Clear and Concise Guide to the New Trans-European Economy. New York: McGraw Hill, 1999. P. 42 – 43.
- ⁵² См.: *Moravcsik A.* Europe's Integration at Century's End // A. Moravcsik (ed.). Centralization or Fragmentation? Europe Facing the Challenges of Deepening, Diversity, and Democracy. New York: Council on Foreign Relations, 1998. P. 17 – 18.
- ⁵³ См.: *Hartmann P.* Currency Competition and Foreign Exchange Markets: The Dollar, the Yen and the Euro. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1998. P. 76.
- ⁵⁴ См.: *Shore C.* Building Europe. The Cultural Politics of European Integration. P. 90, 98 и др.
- ⁵⁵ См.: *Bergsten C. F.* America and Europe: Clash of the Titans? // Foreign Affairs. Vol. 78. No 2. March/April 1999. P. 22.
- ⁵⁶ См.: *Prodi R.* Europe As I See It. Cambridge: Polity Press, 2000. P. 55.
- ⁵⁷ См.: *Shore C.* Building Europe. The Cultural Politics of European Integration. P. 90.
- ⁵⁸ См.: *Mundell R. A.* The Theory of Optimum Currency Areas // American Economic Review. 1961. No 9. September; подробнее об определении «оптимальной валютной зоны» см.: *Apel E.* European Monetary Integration, 1958 – 2002. London — New York: Routledge, 2000. P. 94 – 96.
- ⁵⁹ См.: *Owen D. and Cole P.* EMU in Perspective. P. 52 – 53.
- ⁶⁰ См.: *Coffey P.* The Future of Europe. Aldershot (UK), Brookfield (US): Edward Elgar, 1995. P. 41.
- ⁶¹ См.: *McRae H.* The World in 2020. Power, Culture, and Prosperity: A Vision of the Future. London: Harper Collins, 1994. P. 271.
- ⁶² См.: *Eichengreen B.* European Monetary Unification: Theory, Practice, and Analysis. P. 60.
- ⁶³ См.: *Tsoukalis L.* The New European Economy Revisited. Oxford, New York: Oxford Univ. Press, 1997. P. 196.
- ⁶⁴ См.: *Eichengreen B.* European Monetary Unification. P. 257.
- ⁶⁵ См.: *Baron E.* Europe at the Dawn of the Millennium. Houndmills, London: Macmillan, 1997. P. 113.

- ⁶⁶ См.: *Shore C.* Building Europe. The Cultural Politics of European Integration. P. 223.
- ⁶⁷ См.: *Grudzinski P. and van Ham P.* A Critical Approach to European Security. Identity and Institutions, London: Pinter, 1999. P. 28 – 29.
- ⁶⁸ См.: *Laffan B.* The Finances of the European Union. London: Macmillan, 1997. P. 9 – 12.
- ⁶⁹ См.: *Зугенмон А.* Демократия в Европе. С. 169 – 170.
- ⁷⁰ См.: *Harrop J.* The Political Economy of Integration in the European Union. 3rd ed. Cheltenham (UK), Northampton (Ma.): Edward Elgar, 2000. P. 178 – 179.
- ⁷¹ См.: *Chabot C. N.* Understanding the Euro. P. 108.
- ⁷² См.: *Apel E.* European Monetary Integration. P. 83.
- ⁷³ См.: *Shore C.* Building Europe. The Cultural Politics of European Integration. P. 145.
- ⁷⁴ См.: *Chabot C. N.* Understanding the Euro. P. 56 – 57.
- ⁷⁵ *Eichengreen B.* European Monetary Unification: Theory, Practice, and Analysis. P. 265.
- ⁷⁶ Цит. по: *McCormick J.* Understanding the European Union. A Concise Introduction. Basingstock, New York: Palgrave, 1999. P. 37.
- ⁷⁷ См., напр.: *Hughes K.* Is This Europe's Philadelphia? // The Wall Street Journal Europe. 2002. February 28. P. A7; *Fuller T* Forging a "Constitution" for Europe // International Herald Tribune. 2002. February 27. P. 1, 4, и др.
- ⁷⁸ См., напр.: *Norman P.* The Elder Statesman's Brief // Financial Times. 2002. February 25. P. 12; *Graff J.* How to Build a More Perfect Union // Time. 2002. March 11. P. 30 – 31 и др.
- ⁷⁹ *Schuman R.* The Schuman Declaration // Nelsen B. F. and Stubb A. C.-G. (eds). The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration. 2nd ed. Boulder (Co.), London: Lynne Rienner Publishers, 1998. P. 14.
- ⁸⁰ См.: *Wallace W.* Regional Integration: The West European Experience. Washington (DC): Brookings Institution, 1994. P. XXIV.
- ⁸¹ *Rosamond B.* Theories of European Integration. New York: St. Martin's Press, 2000. P. 24.
- ⁸² *Schmitter P. C.* How to Democratize the European Union... and Why Bother? Lanham (NC), Boulder (Co.): Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2000. P. 75.

Н. Ю. Кавешников

Конституция ЕС: неопознанный политический объект приближается*

«Our signatures are not a finishing touch,
but a new beginning».

*Премьер-министр Дании Я. Балкенендэ
на церемонии подписания Конституции ЕС.*

29 октября 2004 г. на саммите в Риме была подписана Конституция Европейского союза («Договор, учреждающий Конституцию для Европы»). Свои подписи под документом поставили лидеры двадцати пяти стран — членов ЕС и трех стран-кандидатов. Церемония состоялась в той самой комнате, где 47 лет назад был подписан Договор о ЕЭС. Пришел день, которого так долго ждали и в наступлении которого еще в начале года не без оснований сомневались. Шампанское выпито, парадные речи произнесены, политизированность, с которой обсуждали отдельные положения Конституции, осталась в прошлом. Пришло время объективного анализа. Спектр оценок Конституции чрезвычайно широк — от крайне негативных до хвалебных. Причем похвала и критика зачастую звучат в отношении одних и тех же конституционных положений. Похоже, что ставшие лозунгом слова В. Жискара д'Эстена «выигрывают все» не смогли примирить федералистов, евроскептиков и прочих заинтересованных лиц. Прежде чем приступить к анализу положений Конституции, остановимся на ее предыстории и попытаемся понять, какие цели она преследовала, и почему вместо очередного договора *à la* Ниццкий или Амстердамский возник громкий термин «конституция», хотя задачи, сформулированные в мандате Конвента (см. Заключение Ниццкого саммита 11 декабря 1999 г. и Лаэкенскую декларацию 15 декабря 2001 г.), вполне могли быть успешно решены в формате нового договора.

Немного истории

В последнее десятилетие XX в. Европейский союз столкнулся с целым рядом вызовов, стимулировавших его коренную трансформацию. Накопленный к середине 1980-х годов опыт интеграции позволил приступить к строительству сначала единого рынка, а позднее валютного союза. Крах биполярной системы развязал европейцам руки в области внешней поли-

* Кавешников Н. Ю. Конституция ЕС: неопознанный политический объект приближается // Космополис. 2004. № 4.

тики, а рост нестабильности вынудил задуматься о координации действий во внешней политике и юстиции. Распад социалистической системы покончил с разделением Европы и стимулировал расширение ЕС.

Эти процессы поставили на повестку дня вопрос о масштабной реформе институциональной структуры Евросоюза. Существовавшие в тот период институты и процедуры принятия решений более или менее эффективно функционировали при 12 государствах-членах, но увеличение компетенции ЕС и числа его членов полностью парализовали бы их деятельность. В Маастрихте было решено созвать в 1996 г. межправительственную конференцию (МПК-1) для определения путей дальнейшего развития интеграции и реформирования институциональной структуры Союза, имея в виду прежде всего его расширение. Именно тогда, в 1992 г., был начат процесс институциональной реформы.

По итогам работы МПК-1 в 1997 г. был подписан Амстердамский договор. Как справедливо отметил отвечавший за подготовку МПК-1 член Комиссии М. Ореха, «одна из основных целей — подготовка институтов к расширению — не была достигнута» [см.: Сиджански 1998: 368]. Нерешенными остались три ключевых вопроса: кардинальное сокращение числа сфер, в которых Совет принимает решения единогласно; реформа системы квалифицированного голосования в Совете; реформа Комиссии. Проходившая в 2000 г. МПК-2 завершилась подписанием Ниццкого договора, содержание которого никого не удовлетворило [см. подробнее: Кавешников 2002].

Десять лет реформы так и не привели к созданию демократической, многообразной, солидарной Европы, Европы с более эффективной экономикой, способной играть более важную роль в мире. Не сумев найти эффективное решение комплекса институциональных проблем, лидеры ЕС решили «повысить ставки» — так появилось название «конституция». Вполне логично ожидалось, что, приняв во внимание политическое значение задачи, стороны сумеют подняться над разделяющими их противоречиями. Чтобы еще более облегчить поиски компромисса, вместо традиционной МПК для разработки конституции был создан Конвент, объединивший в своем составе представителей широких кругов европейской политической элиты. Однако в задачу Конвента входила лишь разработка *проекта* конституции, а окончательное слово государства-члены оставили за собой.

Использование слова «конституция» в названии будущего документа преследовало и еще одну цель — обеспечить его поддержку населением. Европейское общество по-прежнему скептически относится к ЕС, что в очередной раз продемонстрировал референдум в Ирландии, который пришлось проводить дважды.

Перед авторами проекта стояли три основные задачи: создать адекватную систему институтов ЕС, которая будет в состоянии эффективно функционировать с участием 25 и более государств-членов; уточнить границы компетенции между ЕС и государствами-членами; решить проблему де-

мократического дефицита, а также упростить тексты существовавших договоров, сделав их более понятными и логичными по структуре. В состав Конвента вошли делегаты парламентов и правительств государств-членов, депутаты Европарламента и представители Комиссии. С правом совещательного голоса в нем также участвовали представители стран-кандидатов. Все они имели связанный мандат, то есть были обязаны отстаивать позицию направившего их института. И, наконец, в личном качестве выступали председатель Конвента Жискара д'Эстен и два его заместителя.

Огромное влияние на работу Конвента оказала фигура его председателя. Авторитет и огромный дипломатический опыт бывшего президента Франции позволили ему практически полностью контролировать работу президиума и в значительной мере всего Конвента. Достаточно отметить, что, получив доклады рабочих групп, Жискара д'Эстен зачастую предлагал на рассмотрение президиума формулировки, не имевшие ничего общего с этими текстами. Однако члены президиума «не имели достаточно воли или средств, чтобы править эти формулировки, предпочитая... смотреть, как их воспримут на пленарном заседании» [Dinan 2004: 29]. Жискара д'Эстен открыто симпатизировал позиции больших стран ЕС и всячески способствовал усилению межправительственных институтов — Совета и Европейского совета.

На Конвенте наиболее активно действовали делегаты от правительств, поскольку они имели заранее детально сформулированные цели и поддержку аппарата. Наиболее слабо выступили представители Комиссии, как по причине падения ее авторитета в последние годы, так и из-за внутренних разногласий. Второй по влиятельности группой были депутаты Европарламента, традиционно сосредоточившиеся на усилении собственной позиции. В отличие от них депутаты национальных парламентов, будучи «новичками» в Брюсселе, не проявляли особой активности. Конкурируя с европарламентариями за дополнительные компетенции, национальные депутаты чаще блокировались с представителями своих правительств. Несмотря на то, что Конвент созывался с целью избавиться от монополии правительств, «чем ближе к окончанию работы, тем в большей степени дискуссии на президиуме и пленарных заседаниях отражали национальные приоритеты» [Dinan 2004: 31].

Проект конституции [European Convention 2003] был представлен Европейскому совету 18 июля 2003 г. Поскольку изменение любого положения в таком сложном пакетном компромиссе автоматически потребовало бы внесения множества компенсирующих поправок, ожидалось, что лидеры стран ЕС не станут существенно менять полученный текст. Но «ящик Пандоры» был открыт. Слишком велико было желание новых членов *впервые* поучаствовать в переговорах с правом решающего голоса и изменить согласованные в их отсутствие положения. Ощутимое недовольство проектом выразили и несколько малых стран.

Провал саммита в декабре 2003 г. был обусловлен целым рядом причин. Разногласия по поводу квалифицированного большинства были самым важным, но далеко не единственным камнем преткновения. Сыграли свою роль как внешние (нереалистичное расписание переговоров, инертное итальянское председательство¹), так и внутривластные факторы, вынудившие руководителей некоторых стран занять жесткие позиции [Cameron 2004: 373 – 379]. Сказались и сложные личные отношения между отдельными лидерами.

После декабрьского саммита напряженность лишь усилилась. Лидеры Франции и Германии не исключали разделения ЕС на авангард и периферию. Х. Аснар упомянул, что тем, кто не выполняет требования Пакта стабильности и роста, не стоит выступать защитником европейских интересов. Через несколько дней лидеры шести стран, в том числе Франции, Германии и Великобритании, выступили с предложением снизить бюджет ЕС до 1% ВВП, что ударило бы прежде всего по Испании и Польше крупным нетто-получателям.

Переговоры планировалось возобновить не раньше осени 2004 г., но неожиданная победа социалистов на выборах в Испании изменила ситуацию. Уже через несколько дней после голосования будущий премьер-министр Л. Сапатера заявил, что его цель — достичь скорейшего соглашения по Конституции ЕС. Оставшись в одиночестве, Польша также изменила свою позицию. Окончательный текст Конституции [European Union Provisional Consolidated Version of the Draft Treaty 2004] был согласован на саммите 17 – 18 июня 2004 г. в Брюсселе.

Эффективность институтов Евросоюза

Первая часть Конституции потребовала от Конвента и МПК-2003/04 наибольших усилий. В нее вошли положения о целях, ценностях и принципах Союза, его компетенции, институтах. Во вторую часть без изменений была включена Хартия основополагающих прав, которой тем самым придан обязательный статус. Третья часть, посвященная отдельным направлениям политики ЕС, в основном в более четкой форме повторяет положения действующих договоров, хотя имеются и существенные новеллы. Четвертая часть — переходные и заключительные положения.

Переходя к содержанию Конституции, начнем с ключевого вопроса любого документа такого рода — вопроса о власти. Каким образом были реформированы институты Евросоюза? Получил ли ЕС-25 механизмы, позволяющие приводить к единому знаменателю интересы всех членов и в то же время не впасть в институциональный коллапс из-за «упрямства» одной/ нескольких стран? В какой степени изменился баланс между отдельными институтами Союза и отдельными группами стран?

Расширение сферы голосования квалифицированным большинством (ГКБ) было одной из наиболее значимых тенденций развития ЕС в 1990-е годы. Если бы сфера ГКБ не расширялась, то, по сути, это означало бы сокращение компетенции Союза, поскольку при сохранении принципа единогласия многими полномочиями нельзя было бы воспользоваться [Nuffel 2001: 396]. Распространение ГКБ на новые сферы политики имело место и в Амстердаме, и в Ницце. При этом уже в Ницце государства — члены ЕС вплотную приблизились к «красным линиям» по ряду чувствительных направлений политики. (Дж. Палмер справедливо заметил, что в Ницце «принцип ГКБ распространен на большое число относительно малозначимых вопросов» [Palmer 2000].) Несмотря на заявления, что согласно Конституции ГКБ будет применяться в большинстве сфер компетенции ЕС, текст Конституции однозначно отражает защитную реакцию государств по ключевым направлениям политики. Даже Конвент не смог отказаться от права вето в налоговой и ряде наиболее важных аспектов социальной и экологической политик. Более того, МПК отвергла некоторые предложения Конвента, вернувшись к единогласию в ОВПБ/ЕПБО, при регулировании права на труд для иммигрантов, в вопросах борьбы с финансовыми нарушениями и уклонением от налогов, при сотрудничестве по вопросам уголовного права (в последнем случае формально решения принимаются Советом на основе ГКБ, но любое государство вправе апеллировать к Европейскому совету, который будет принимать решение единогласно). Похоже, что на сегодня в вопросе отказа от права вето государства-члены достигли максимально возможного, далее сплошные «красные линии». Дальнейший прогресс будет зависеть от того, насколько эффективно ЕС будет действовать в рамках имеющихся компетенций. А последнее определяется итогами реформы двух важнейших институтов Союза — Комиссии и Совета.

*Эффективность работы Совета коренным образом связана с принятием решений квалифицированным большинством и, соответственно, с *распределением голосов между государствами-членами*. Проблема распределения голосов коренится в том, что оно никогда не основывалось на каком-либо ясном принципе, а отражало политический компромисс между шестью государствами-основателями. В «старом» ЕС удавалось поддерживать толерантность по поводу различий между малыми и большими странами, основанную на примерном балансе между ними. Однако, как заметила Х. Уоллес, «с объединением Германии и расширением на восток эти различия [между малыми и большими странами] все сложнее терпеть» [Wallace 2001: 4].*

В Ницце крупные страны объединились против малых в попытке предотвратить «гегемонию карликов». В итоге доля голосов пяти крупнейших стран ЕС была увеличена с 55,2 до 61,4%. Кроме того, стороны договорились, что для принятия решений необходимо не просто квалифициро-

ванное большинство поданных голосов, а большинство, представляющее страны, население которых составляет 62% от общего числа жителей Евросоюза. Общее мнение об итогах Ниццкого саммита лучше всего сформулировал П. Сазерленд: «согласованный метод [голосования в Совете] несправедлив, противоречив и чрезмерно сложен» [Sutherland et al. 2000].

Однако даже после Ниццы крупные государства оставались существенно «недопредставлены» в Совете. К примеру, Германия (21,8% населения ЕС-15), Италия, Великобритания и Франция (15,1 — 15,7%) имели всего по 12,2% голосов. Конвент пошел на решительный шаг — отменил всю систему голосов и предложил учитывать лишь число жителей. Решение считалось бы принятым, если за него проголосовали более половины стран, представляющих более 60% населения ЕС. Последовавшие за этим события, приведшие к провалу саммита в декабре 2003 г., хорошо известны.

Согласно итоговому тексту Конституции, решения в Совете будут приниматься, если «за» проголосовали более 55% стран (но не менее 15), представляющих, как минимум, 65% населения Союза. Однако, чтобы лишить «большие» страны возможности втроем заблокировать решение, предусмотрено, что блокирующее меньшинство должно состоять, как минимум, из 4 государств. Эта оговорка имеет скорее символический характер: ситуация, в которой Франция, Германия и Италия не найдут в ЕС ни одного союзника, практически невероятна. Кроме того, на переходный период с 2009 по 2014 гг. предусмотрен некий аналог компромисса Ионины: если против решения выступают государства, составляющие $\frac{3}{4}$ блокирующего меньшинства, то голосование не проводится, а переговоры продолжают еще какое-то разумное время.

Новая схема кардинально усиливает влияние крупных стран. Но гораздо серьезнее другое последствие переговоров. Важнейшей предпосылкой стабильности процесса принятия решений всегда было стремление заручиться поддержкой 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» [Wallace 2001]. К примеру, в 1998 г. лишь 6% решений в Совете были приняты вопреки воле двух или более государств-членов [Nix 1999]. Для сохранения/увеличения эффективности Совета следует заботиться прежде всего о сохранении механизма достижения консенсуса. А ключевыми факторами этого являются «социализация» новых государств-членов и атмосфера взаимного доверия.

Но все получилось с точностью наоборот. Весь переговорный процесс базировался на презумпции, что, воспользовавшись преимуществом в числе голосов, малые страны выступают против крупных (на практике это случалось довольно редко). Но в последние годы противоречия между большими и малыми государствами превратились в реальность. Сепаратные консультации неоднократно проводили лидеры и больших и малых

стран. Весьма вероятно, что Ницца и МПК-2003/04 — это признак смены парадигмы переговоров. Модель поведения, сложившаяся при стратегическом торге по вопросам институционального дизайна, с большой вероятностью может быть воспроизведена при обсуждении широкого круга текущих решений. Таким образом, «Ницца (и МПК-2003/04. — Авт.) могут оказаться катализатором именно тех событий, предотвратит которые стремились большие страны» [Wallace 2001: 28].

Переговоры по Ниццкому договору и проекту конституции дали отрицательный результат и в плане стимулирования стран-кандидатов к конструктивному поведению. Ведь сами старые государства-члены продемонстрировали минимум заботы об общем деле и максимум национального эгоизма. Разочарование стран-кандидатов вызвал и общий климат переговоров 1999–2003 гг., в основе которого лежала цель *минимизировать ущерб* от расширения. Заметна и неготовность старых членов ЕС относиться к «новичкам» как к равноправным партнерам.

Ход переговоров негативно повлиял на уровень доверия между членами расширенного ЕС, создав две линии раскола — между большими и малыми странами и между старыми и новыми членами. В таких условиях принятие решений на основе квалифицированного большинства усложняется, а само расширение сфер применения ГКБ выглядит далеко не так обещающе.

Что касается Комиссии, то Конституция подтвердила ее независимый статус, функции, полномочия и подотчетность (хотя и слабую) Европарламенту. Зато много копий было сломано по поводу порядка ее формирования. *Состав и порядок формирования Комиссии* были основаны на сочетании двух принципиально важных элементов: в Комиссии участвует по крайней мере один представитель от каждого государства-члена; Комиссия является относительно небольшой группой людей, способных действовать коллегиально. В преддверии расширения стала очевидной невозможность сохранения этого положения. Очевидная необходимость ограничения числа членов Комиссии поставила чувствительный вопрос о равноправии и представительстве малых государств. Кроме того, собственный комиссар — это если не лоббист национальных интересов, то по крайней мере канал для получения инсайдерской информации.

На первый взгляд еще в ходе Ниццкого саммита удалось достичь масштабных позитивных изменений, но все они были весьма противоречивы [см. подробнее: Кавешников 2002]. Серьезным прорывом стало принятое в Ницце решение об утверждении окончательного состава Комиссии квалифицированным большинством. Однако под это положение была заложена «мина», способная превратить голосование в простую формальность. Совет «одобряет список кандидатов в члены Комиссии *в соответствии с предложениями, выдвинутыми ранее государствами-членами*». Соответственно голосование будет иметь смысл, лишь если каждый член ЕС вы-

двинет на «свое» место в Комиссии несколько кандидатур. Сложившаяся практика — на одно место в Комиссии всегда выдвигалась одна кандидатура, и ни разу за всю историю ЕС Совет не отверг предложенного кандидата — подталкивает государства-члены к другой стратегии поведения.

Что касается числа членов Комиссии, то в Ницце было решено: когда ЕС будет состоять из 27 государств — уменьшить число членов Комиссии и разработать систему ротации. Типичный пример столь характерного в последние годы для ЕС «отложенного решения» — переложить проблему на плечи своих будущих преемников.

Получив такое наследство, Конвент все же сумел согласовать систему ротации. Начиная с 2009 г. предлагалось разделить членов Комиссии на две категории: 15 «европейских комиссаров» с правом голоса и 10 «комиссаров» («Draft Constitutional Treaty», article I-26). Таким образом, каждое государство имело бы своего представителя, и при этом Комиссия сохраняла способность коллегиально работать. Кроме того, Конвент, понимая неэффективность выбора одного комиссара из одной кандидатуры, предложил, чтобы каждое государство представляло список из трех кандидатур.

Однако МПК-2003/04 сделала шаг назад по обоим направлениям. Система «комиссаров без портфеля» была отвергнута, а срок реформирования Комиссии перенесен на 2014 г. С этого момента число членов Комиссии должно составить две трети от числа государств-членов. При этом не удалось разработать систему ротации — она должна быть установлена позднее, «если Европейский совет, действуя единогласно, не решит изменить это [две трети от числа государств] число». Кроме того, отвергнута идея Конвента о списке из трех кандидатур.

К сожалению, государства-члены по-прежнему отталкиваются от принципа представительства, не принимая во внимание, что число членов Комиссии и ее структура должны определяться прежде всего ее функциями и полномочиями. Очевидно, что главной заботой государств-членов было не повышение эффективности работы Комиссии, а сохранение контроля над ней, обеспечение равного представительства и недопущение трансформации ее в публично-политический орган.

Европарламент значительно усилил свои позиции в законодательном процессе. Процедура совместного принятия решений, предоставляющая Европарламенту возможности, сопоставимые с имеющимися у Совета, будет применяться примерно в 80 областях вместо 37. Но здесь необходимо сделать два замечания. Прежде всего эта процедура применяется лишь при принятии «европейских законов» и «европейских рамочных законов». Однако во многих сферах компетенции ЕС вправе принимать лишь регламенты и решения. А в принятии этих документов Европарламент участвует в гораздо меньшей степени (если вообще участвует). Кроме того, Комиссия получила право самостоятельно менять «европейские законы» и «европейские рамочные законы» путем принятия «евро-

пейских делегированных регламентов» (правда, такое решение Комиссии может быть постфактум отменено Европарламентом).

И, наконец, *Европейский совет в полной мере становится институтом ЕС*. Хотя он и выведен за рамки законодательного процесса, его решения из политических деклараций фактически превращаются в нормативные акты Евросоюза. В определенной степени решения, принимаемые не консенсусом, а голосованием, попадают под контроль Суда ЕС. И, что самое главное, вместо чехарды сменяющих друг друга каждые полгода председательств во главе Европейского совета становится избираемый на два с половиной года освобожденный председатель. Безусловно, это усилит эффективность и последовательность работы Европейского совета и ЕС в целом. Однако, как и большинство реформ в Евросоюзе, эта тоже страдает непоследовательностью: сохранена ротация председательств в Совете министров. Как эти две руководящие структуры будут координировать свою деятельность, покажет будущее. К тому же председатель Европейского совета неизбежно оттянет на себя часть функций председателя Комиссии и ослабит последнюю.

Легитимность Евросоюза

Еще одна стратегическая проблема — низкая легитимность Союза — или, как принято говорить, его «демократический дефицит». В момент своего возникновения Европейские сообщества задумывались как структура отраслевой интеграции и интеграции национальных рынков. Для них было достаточно технократической легитимности, вытекающей из их практической эффективности, дополненной косвенной легитимацией через национальные правительства и парламенты. Но Европейские сообщества превратились в Европейский союз — организацию принципиально иного характера, обеспечивающую уже не только экономическую, но в значительной мере и политическую интеграцию. А способы обеспечения легитимности и ее уровень остались прежними и уже не отвечают требованиям общества. Союз изменился: он стал восприниматься как квазигосударственная структура, и общество потребовало от него классической демократической легитимности.

Включение в текст Конституции разработанной в 2000 г. *Хартии основополагающих прав* декларировалось как одно из средств повысить легитимность Союза путем создания/усовершенствования системы защиты прав граждан. Данный тезис представляется довольно спорным. Европейцы не страдают от недостатка прав: помимо широких национальных гарантий в Европе эффективно действует Конвенция по правам человека.

Некорректно и утверждение, что включение Хартии в текст Конституции создает институт основных прав граждан в праве ЕС. Суд ЕС давно разработал концепцию основных прав человека как составной части общих принципов права, защищаемых Судом ЕС. Впоследствии этот подход

был признан государствами-членами, в частности, формально признана компетенция Суда ЕС в этой сфере.

Таким образом, Хартия в очень малой степени повлияет на уровень защиты прав в ЕС. Представитель правительства Великобритании, выступая в Палате лордов, заявил, что Хартия, даже будучи инкорпорирована в текст Конституции, не создаст новых прав [см.: Birkinshaw 2004: 76]. К аналогичным выводам пришли и некоторые авторитетные юристы, например, Н. Канска, доказавшая на основе анализа статьи 41 Хартии («Право на добросовестное управление»), что эта статья «не является необходимой» [Kanska 2004: 296 – 326; Райнер 2002: 13]. В целом Хартия сохраняет существующий *status quo*, выполняя функции конституционализации, кодификации, систематизации и разъяснения.

При этом следует отметить, что декларируемые Хартией права не имеют абсолютного характера. Они происходят от договоров (а теперь от Конституции), определивших компетенции Европейского союза, и потому обязательны к соблюдению институтами ЕС и государствами-членами только при реализации полномочий, входящих в сферу компетенции Союза. За пределами компетенции ЕС Хартия не имеет юридической силы.

Любопытно, что статус и место Хартии наделяют Евросоюз еще одним признаком, сближающим его с государством. Более ни в одной международной организации не существует института прав граждан, который защищал бы граждан от самой этой международной организации. К примеру, Европейская конвенция о правах человека защищает граждан от злоупотреблений со стороны государств—членов Совета Европы, но не от самого Совета Европы.

С одной стороны, включение Хартии в текст Конституции — это средство зафиксировать достигнутый Евросоюзом прогресс, с другой стороны, оно «имеет символическое значение и предназначено повысить легитимность Союза в глазах граждан» [Vribosa 2000]. Кроме того, наличие Хартии призвано снять претензии ряда верховных судов государств-членов, которые подвергают сомнению примат права ЕС именно из-за отсутствия в Союзе ясного перечня прав человека.

Однако попытки повысить легитимность ЕС, наделив его функциями гаранта прав и свобод граждан, обречены на неудачу. Современное общество оценивает демократичность политической системы не по объему предоставленных прав. Как заметил Дж. Вейлер [Weiler 1999: 336], «даже рабов можно наделить правами и обеспечить им юридические гарантии». Основной демократичности и легитимности политического режима является не пассивное использование предоставленных прав, а способность граждан активно участвовать в управлении в качестве субъекта, а не объекта.

В ходе разработки проекта конституции высказывалось множество предложений по усилению демократического контроля за деятельностью институтов ЕС. На первый взгляд самое логичное — это *усилить Евро-*

парламент. Однако подобный вариант чреват многими проблемами. Расширение полномочий Европарламента отнюдь не гарантирует создания необходимой для репрезентативной демократии системы связей между ним и населением. Кроме того, это неизбежно разрушит базирующуюся на доминировании Партии европейских социалистов и Европейской народной партии консенсусную систему функционирования Европарламента. В условиях сильно дифференцированного европейского общества усиление позиций ЕП способно вызвать крайне негативную реакцию [см. о неэффективности мажоритарной демократии в сильно дифференцированном обществе: Нix 1998: 19 – 52]. Наконец, подобное развитие событий ослабило бы Совет и означало бы окончательный переход Евросоюза на федералистскую модель развития.

Государства-члены не готовы пойти на это и в своем большинстве принципиально возражают против превращения Европарламента в полноценную легислатуру. Выше уже отмечалось, что Конституция, хотя и расширила участие Европарламента в законодательном процессе, но сохранила существенные ограничения (не говоря уже о том, что даже по процедуре совместного принятия решений ЕП делит полномочия с заседающими в Совете представителями исполнительной власти). А прочие полномочия — контрольные и бюджетные — вообще были оставлены без изменений. Не нашло поддержки предложение Германии предоставить Европарламенту право избирать председателя Комиссии. ЕП не получил полномочий по утверждению и вынесению вотума недоверия отдельным членам Комиссии, а также права законодательной инициативы, которого он так настойчиво добивался еще в 1999 г. [Кавешников 1999: 5 – 7], и полного контроля над бюджетом.

О нежелании повысить статус Европарламента свидетельствует и постоянное затягивание разработки единой процедуры выборов. Вот и Конституция лишь обещает, что «европейский закон установит единую процедуру голосования либо общие принципы проведения выборов».

Для повышения легитимности ЕС творцы Конституции пошли по пути развития уже сложившейся практики *вовлечения в европейский законодательный процесс национальных парламентов*. Конституция усиливает их контроль за деятельностью правительств в Совете. Все законопроекты должны направляться в национальные парламенты, которым отводится, как минимум, шесть недель для того, чтобы сформулировать свою позицию и довести ее до сведения правительства.

Более того, Конституция вводит беспрецедентный для ЕС механизм контроля. Все предложения Комиссии направляются для ознакомления в национальные парламенты. Если более трети (в Пространстве свободы, безопасности и правопорядка — более четверти) парламентов представят мотивированные заключения о несоответствии законопроекта принципу субсидиарности, то Комиссия обязана «пересмотреть» законопроект (правда, она не обязана его изменять). П. Биркиншоу очень точно назвал

эту процедуру не «красной», а всего лишь «желтой» карточкой [Birkinshaw 2004: 57 – 84].

Главный недостаток этой идеи — дальнейшее усложнение законодательного процесса, который и без того может быть заблокирован множеством факторов. Контроль со стороны национальных парламентов сузит имеющиеся у правительств возможности маневра на переговорах в Совете, что негативно повлияет на консенсусный порядок принятия решений. Как ни парадоксально, согласно Конституции, роль парламентов слишком мала для того, чтобы существенно укрепить легитимность Союза, но вполне достаточна для того, чтобы снизить его эффективность.

Поскольку классические представительские механизмы в Евросоюзе слабы, прилагаются значительные усилия, чтобы дополнить их новыми формами прямого участия граждан в европейском управлении. Особое значение придается *повышению транспарентности деятельности ЕС*. В узком смысле под транспарентностью понимают максимально свободный доступ к архивам и документам. В широком — обязанность институтов ЕС консультироваться со структурами гражданского общества, а также механизмы судебного и квазисудебного контроля.

Разумеется, особую важность имеет доступ к документам и материалам законотворческого процесса. С принятием Амстердамского договора «любой гражданин Союза... имеет право доступа к документам Европарламента, Совета и Комиссии, согласно принципам и условиям», определяемым этими институтами. На практике удовлетворяются три четверти запросов граждан [Bradley 1999: 324 – 325].

Конституция расширяет перечень документов, к которым имеется доступ. Статья I-49 устанавливает, что «институты, органы, офисы и агентства Союза осуществляют свои функции с максимально возможной открытостью», а в статье III-305 уточняется, что «все институты, органы и агентства Союза... включают в свои процедурные регламенты специальные положения о публичном доступе к документам».

В Европейском союзе существуют многочисленные каналы прямого участия граждан в процессе принятия решений. Различные группы интересов «играют фундаментальную роль посредника, которую на политическом уровне выполняют политические партии... приближают процесс принятия решений в Союзе к нуждам граждан» [Parlement Europeen 1996]. Формально институты Союза действуют не менее демократично, чем органы большинства государств-членов, но, чтобы влиять на принятие решений, от граждан требуется «столь специфическая компетентность, что большинство... не в состоянии ориентироваться в "дебрях" институтов» [Magnetite 2000: 150].

Вряд ли повысит легитимность Союза и предусмотренная Конституцией возможность проведения общеевропейских референдумов (по требованию не менее миллиона граждан из разных стран—членов ЕС). Такой референдум может обязать институты Евросоюза принять закон по кон-

кретному вопросу. Но не будем забывать, что частое использование референдума свидетельствует о слабости каналов связи между обществом и властью/элитой, а текст закона будут разрабатывать все те же институты ЕС, которые при желании смогут полностью запутать вопрос.

С точки зрения реальной политики все развиваемые в ЕС формы прямого участия граждан в управлении — лишь временный паллиатив. К. Лорд считает, что подобные меры «дадут населению *некоторое ощущение*, что оно может контролировать и отменять решения» [Lord 2000: 14]. По мнению П. Магнетте, речь идет о «симулятивной демократии», поскольку институты Евросоюза сами выбирают участников консультаций и никак не связаны их мнением [Magnette 2000: 148]. При этом все формы нетрадиционного влияния носят консультативный характер и оставляют свободу рук наднациональным органам и правительствам государств-членов. Текст Конституции подтвердил то, что стало ясно уже в процессе ее разработки: Конституция — «не панацея, которая решит проблему демократического дефицита Союза, а более скромный инструмент, позволяющий сделать Союз более понятным для гражданина» [Lequesne 2000: 84].

Какой номер телефона у Европы?²

Особый интерес для России представляет создание новых структур, реализующих внешнюю политику Евросоюза. Хотелось бы, чтобы она была более последовательной и эффективной. Да и сами европейские политики неоднократно заявляли, что ЕС должен заговорить «единым голосом». В этой связи нужно еще раз упомянуть об учреждении поста *прегсегате-ля Европейского совета*, избираемого на два с половиной года. Это имеет особое значение для внешней политики, поскольку она до сих пор осуществляется на основе межправительственного сотрудничества (разумеется, за исключением внешней экономической политики). Еще более важное изменение, практически не вызвавшее споров, — это создание поста *министра иностранных дел ЕС*. Ему передаются все функции и полномочия Высокого представителя по внешней политике и комиссара по внешним связям. В подчинение министра переходит служба внешних сношений, включая все посольства ЕС в «третьих странах» и при международных организациях (ныне существующие делегации Еврокомиссии преобразуются в посольства). Что не менее важно, он будет постоянно председательствовать в Совете министров иностранных дел (в отличие от прочих советов министров, где сохраняется принцип ротации председателей). Правда, двойная подчиненность министра иностранных дел — председателю Комиссии и Европейскому совету — неизбежно создаст определенную напряженность между этими институтами, но это меньшее из возможных зол.

Как и ожидалось, ОВПБ/ЕПБО сохранилась в своем нынешнем виде — как форма межправительственного сотрудничества, однако и в ней прои-

зошли серьезные изменения. Не только повторена фраза о возможности превращения ЕПБО в общую оборону, но и появилось положение об обязательности совместных действий по отражению агрессии, совершенной против какого-либо государства-члена. Учитывая серьезные разногласия по целому ряду внешнеполитических вопросов, прежде всего, по отношению к иракскому кризису, развитие ОВПБ/ЕПБО скорее всего будет происходить в формате продвинутого сотрудничества. Еще Ниццкий договор разрешил учреждение продвинутого сотрудничества в ОВПБ, оговорив это разрешение несколькими условиями: соответствие общим принципам и целям ОВПБ, уважение компетенции ЕС, соответствие уже проводящимся внешнеполитическим акциям. В дополнение к этому Конституция разрешила использование продвинутого сотрудничества и в ЕПБО, то есть непосредственно в сфере, имеющей военные или оборонные последствия. Правда, в отличие от общего правила, для учреждения продвинутого сотрудничества в ОВПБ/ЕПБО по-прежнему требуется разрешение *всех* государств-членов, хотя Конвент и предлагал отказаться от права вето. Есть все основания ожидать, что внешнеполитическая позиция Союза станет, если не единой, то более согласованной, а его влияние на мировые процессы возрастет.

Упрощение

Одна из целей Конституции была чисто технической — упростить тексты существующих договоров, «в простых терминах напомнить гражданам основы контракта, который связывает их с европейской политической властью» [Lequesne 2000: 81]. Следует отметить, что *Конституция становится единственным учредительным актом, заменяющим предыдущие договоры, которые утрачивают силу*. Вместе с тем в преамбуле Конституции подчеркивается ее преемственность и тем самым подтверждается действительность всего созданного ранее *acquis communautaire*.

Упраздняется структура трех опор и соответственно прекращают свою деятельность Европейское сообщество и Евратом (ЕОУС перестало существовать в 2002 г.). Европейский союз остается единственной интеграционной структурой и получает статус юридического лица, в том числе широкую международную правосубъектность (ранее все международные соглашения подписывались от имени Европейского сообщества). Однако отказ от трех опор отнюдь не отменяет проявившуюся в 1990-е годы тенденцию нарастания разнообразия методов управления. Вместо единого коммунитарного метода после Маастрихта возникла сложная смесь: межправительственное сотрудничество в рамках второй и третьей опоры, а также Экономического и валютного союза, который П. Магнетт и Э. Ремакль даже называют «четвертой опорой», межправительственной по сути и искусственно встроенной в первую [Magnette, Remacle 2000: 13];

открытый метод координации, осуществляемый путем взаимного обмена опытом между государствами; распределительный режим с передачей компетенций независимым агентствам и т.п. Н. Флигстейн и Дж. МакНикол выделяют 20 сфер компетенции ЕС, характеризующихся уникальными средствами и методами регулирования [Fligstein, McNicol 1998: 59–91]. В Конституции речь идет о 26 сферах, причем некоторые из них столь обширны, что в зависимости от методов регулирования фактически распадаются на несколько отдельных частей. Таким образом, в действительности ЕС состоял не из трех опор, а из 25–30 «опорок», которые сохранились и с принятием Конституции. Как справедливо заметил М. Энтин, Конституция не устраняет «своеобразия процедур, компетенции и распределения полномочий между институтами ЕС в зависимости от предметов ведения» [Энтин 2004: 34].

Конституция дает четкий *перечень компетенций Евросоюза*, внося ясность в один из самых запутанных вопросов европейской интеграции. При его составлении существенную роль сыграла обеспокоенность ряда стран в связи с беспрецедентным расширением полномочий ЕС. Одним из последствий такого расширения стала эрозия отношений между Судом ЕС и верховными судами государств-членов. Так, Конституционный суд ФРГ (а позднее Ирландии и Великобритании) постановил, что национальные власти могут игнорировать нормы права ЕС, если последние выходят за рамки компетенции Союза в том виде, в каком эта компетенция интерпретируется высшими немецкими государственными органами. В 1990-е годы основная задача заключалась не столько в том, чтобы передвинуть границы между компетенциями ЕС и государств-членов, сколько в том, чтобы возродить веру в нерушимость этих границ. Как утверждает Дж. Берманн, «более ни одна инициатива в любой сфере политики не лежит категорически за пределами права ЕС или сферы деятельности [Союза]» [Bermann 2004: 365].

Учитывая все это, неудивительно, что разработанная в Конституции классификация полномочий вносит ясность, но не «ведет к какому-либо фундаментальному перераспределению компетенций» [Mayer, Palmowski 2004: 588]. В Конституции предусмотрены три типа компетенции ЕС: исключительная (функционирование таможенного союза и зоны евро), смешанная (большинство ныне существующих направлений деятельности ЕС) и «поддерживающая, координирующая и дополняющая» (такие «чувствительные» сферы, как промышленная, молодежная и культурная политика). В качестве особых сфер компетенции фигурируют ОВПБ и координация экономической политики и политики занятости.

Наконец, Конституция вводит *новую систему нормативных актов ЕС*. (Правда, она не распространяется на ОВПБ и некоторые другие сферы компетенции, что еще раз доказывает, что опоры умерли, но *post mortem* продолжают полноценное существование.) Появляется принципиальное

разделение на законодательные и подзаконные (правоприменительные) акты. К законам относят «европейские законы», в которых без труда узнаются прежние регламенты, и «европейские рамочные законы» (бывшие директивы). Законы принимаются Европарламентом и Советом в соответствии с процедурой совместного принятия решений (отныне «обычная законодательная процедура»), а в редких случаях — Европарламентом либо Советом самостоятельно. К подзаконным актам относят «европейские регламенты» и «европейские решения», которые принимаются Комиссией во исполнение законодательных актов (в некоторых случаях такие акты может принимать Совет). Общую структуру усложняют «европейские делегированные регламенты», которые фактически являются законодательными актами, но принимаются Комиссией. Однако Европарламент вправе отменить принятый Комиссией «делегированный регламент».

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 право исключительной законодательной инициативы. В целом такое положение оправдано, поскольку органы ЕС вынуждены гармонизировать чрезвычайно разнообразные интересы множества групп, а выполнять эту функцию в условиях строгого разделения властей вряд ли возможно.

Некоторые выводы

Первое. Общеизвестный факт, что в октябре 2004 г. Европейский союз получил конституцию, не соответствует действительности. Даже не имея документа с таким названием, ЕС уже имел конституцию в материальном смысле. Правовой режим Евросоюза *de facto* уже в значительной степени являлся конституционным. Еще в 1960-х годах Суд ЕС в ряде судебных решений сформулировал принцип автономности права Союза (в частности, *Costa v. Enel*, 1964, 15 July; *van Gend en Loos*, 1964, 5 February). Данный тезис был отчасти воспринят конституционными судами государств-членов. Например, Конституционный суд ФРГ признал, что Договор о ЕЭС «в какой-то степени является конституцией этого Сообщества», а «принимаемые институтами Сообщества нормы... формируют собственный правопорядок, не являющийся ни международным правом, ни национальным правом государств-членов» [см. решения Конституционного суда ФРГ 1967 и 1971 гг.: Franck 2000: 35]. Позднее Суд ЕС напрямую квалифицировал Договор о ЕЭС как «базовую конституционную хартию» (*Greens v. European Parliament*, 1986, 22 April; *European Economic Area*, 1991, 14 December) [см. подробнее о судебных решениях в этой сфере и их значении: Louis

2000: 34]. Аналогичную точку зрения разделяет и большинство теоретиков конституционного права [см., напр.: Franck 2000: 32; Bermann 2004: 363; Gerkrath 1997: 227].

Все материальные элементы конституции — цели, принципы, ценности, основные права граждан, структура институтов, их компетенция и правила осуществления власти — уже присутствуют в тексте договоров, а деятельность Конвента и МПК-2003/04 по их систематизации, частичной доработке и фиксации *de facto* действующих норм не вносит принципиальных изменений в политико-правовой режим ЕС.

Второе. Отличительная особенность Конституции ЕС — ее динамичность. Продолжающийся с середины 1960-х годов процесс *de facto* конституционализации ни в коей мере не подрывает стабильность коммуни-тарного правопорядка и не препятствует анализу этого правопорядка как конституционного. В международном и даже в конституционном праве наблюдается тенденция «рассматривать конституцию не только как стабильный, неизменяемый порядок; он [конституционный порядок] также должен включать динамический, гибкий элемент конституционного процесса» [см.: Louis 2000: 43]. Этот динамический элемент особенно явно выражен в ЕС, поскольку интеграция заранее мыслилась как процесс с открытой целью. Например, в Маастрихтском договоре говорится, что образование Европейского союза — это «новый этап в *процессе* создания как никогда ранее сплоченного союза народов Европы». Еще более категорично высказывается Ф. Снайдер: «Конституция ЕС — это процесс, а не какой-то отдельный текст. Эта конституция постоянно (а не только при изменении учредительных договоров. — *Авт.*) является предметом переговоров» [Snyder 2004: 255]. В последние годы мы были свидетелями *очередного* этапа переговоров. Вот почему недовольны Конституцией многочисленные федералисты, они предпочли бы документ, закрепляющий стабильное федеральное устройство ЕС. Но до этого далеко, да и нужно ли это? Европейский союз еще надолго, а, может быть, и навсегда останется экспериментом, неопознанным политическим объектом³.

Третье. В октябре 2004 г. Европейский союз не получил конституцию еще и потому, что подписанный текст не является конституцией в учредительном смысле. Единственное, чего не хватает Евросоюзу для полноценной конституционализации, — это автономности правового порядка, основанной на первичном тексте, *напрямую выражающем учредительную волю «народов Европы»*. Нельзя не согласиться с К. Франком [Franck 2000: 36] в том, что единственная, но существенная разница между действующими договорами (и, добавим, подписанной Конституцией ЕС), с одной стороны, и конституцией в полном смысле этого термина, с другой, заключается в ответе на вопрос: «Кто является учредителем?»

Нормы конституции не могут быть выведены из каких-либо иных документов. Конституция сама является первичным источником права. Ее соз-

дание — акт не юридический, а политический, ее источник — конституционная воля. Конституционная воля — это всегда продукт политической победы, которая дает возможность создать конституционный акт, обеспечивающий легитимность будущего режима. Именно такой политический акт гарантирует автономию складывающегося на основе конституции правопорядка. Правопорядок же ЕС вплоть до настоящего времени можно охарактеризовать как *относительно* автономный. (Например, Й. Геркрат утверждал, что Договор о ЕС обладает «формальным признаком конституционности [только] в той мере, в какой является высшей нормой автономного правопорядка» [Gerkrath 1997: 216]. Об этом свидетельствует и точка зрения Конституционного суда ФРГ: «действительность и применимость первичного права ЕС вытекает из разрешения, данного немецким законодателем» [см.: Louis 2000: 45].)

Даже Конвент не вправе претендовать на обладание учредительной властью, поскольку «конституция не есть продукт единогласия делегатов, действующих в соответствии с инструкциями» [Louis 2000: 45]. Не говоря уже о том, что МПК-2003/04 кардинальным образом трансформировала предложенный Конвентом текст. В итоге Конституция ЕС — это продукт не выражения воли народа, а соглашения между государствами. Неудивительно, что точное название принятого документа — Договор, учреждающий Конституцию. Эти слова прекрасно характеризует его двойственную природу. А слова В. Жискара д'Эстена: «Конституция ЕС не то же самое, что любой другой договор», — встретили обоснованное возражение одного из членов Конвента: «Конституция ЕС — это именно международный договор, который, как и любой другой договор, вступит в силу только после его ратификации».

Четвертое. В ходе переговоров по проекту конституции государства-члены преимущественно стремились не допустить углубления интеграционных процессов (одно из немногих исключений — общий консенсус о необходимости интенсифицировать ОВПБ/ЕПБО). Вообще, «оборонительные» действия, то есть меры по предотвращению углубления интеграции, получили широкое распространение в 1990-е годы. Можно упомянуть принципы субсидиарности и пропорциональности, законодательную технику минимальной гармонизации, различные формы дифференциации, подключение национальных парламентов к законодательному процессу ЕС и др. Все это и многое другое было в полной мере использовано при разработке проекта. Систематизация полномочий ЕС очевидно преследовала цель остановить их расширение. Трансформация бывшей статьи 308 лишает Суд ЕС возможности пользоваться теорией подразумеваемых полномочий. Попытка Великобритании исключить из текста положение о примате права ЕС, который существует с середины 1960-х годов и в целом общепризнан, не удалась, но к Конституции приложена декларация, согласно которой данный принцип будет трактоваться так, как установлено устоявшейся

практикой. МПК-2003/04 не поддержала целый ряд таких прогрессивных новаций Конвента, как расширение ГKB, предложения по реформе Комиссии, усиление бюджетных полномочий ЕП. Да и главный конфликт Конституции о реформе системы квалифицированного большинства связан с желанием Испании и Польши отстоять свое влияние не при принятии решений, а при их блокировании. 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 для этого им необходимы еще десять союзников (в ЕС-27).

Пятое. Неудивительно, что Конституция ЕС не содержит большого числа положений, которые можно было бы назвать прорывом вперед. По большей части этот документ фиксирует status quo. К примеру, на заседании комитета Палаты общин Великобритании при обсуждении вопроса о проведении референдума по ратификации Конституции возобладало мнение, что «поскольку значительная часть [Конституции] лишь подтверждает то, что содержится в предыдущих договорах...», то проводить референдум нет необходимости [см.: Birkinshaw 2004: 65]. Позитивный эффект Конституции скорее в том, что в ней впервые ясно признается целый ряд концепций, принципов, практик и процедур, которые давно существуют в реальности, например уже упоминавшийся принцип верховенства права ЕС.

Шестое. Нынешнее расширение ЕС, в отличие от предыдущих, — не разовая акция, а длительный процесс. Хотя большинство стран-кандидатов уже вступили в Союз, их реальное подключение ко всем сферам его деятельности и адаптация их экономики и общества к новым правилам игры потребуют еще не менее десяти лет. Одновременно и институциональная реформа из разовых мероприятий, разделенных длительными периодами стабильности, превратилась в постоянно развивающийся процесс. В 1990-е годы стоило только очередной МПК заявить об урегулировании тех или иных вопросов, как уже начиналась подготовка к следующей.

Жискар д'Эстен провозгласил, что Конституция заложит основу развития Европейского союза на следующие пятьдесят лет. Но это отнюдь не предполагает, что конституционные основы существования ЕС на протяжении всех этих лет останутся неизменными. Вспомним вынесенные в эпиграф настоящей статьи слова премьер-министра Дании Я. Балкенендэ: «Наши подписи — это не последний штрих, а новое начало». Действительно, Конституция предоставляет ряд средств, позволяющих при общем согласии углублять интеграцию без особых процедурных сложностей. В ней полностью сохранены положения Ниццкого договора, которые дают возможность группе стран в соответствии с относительно легкой процедурой учреждать продвинутое сотрудничество. В Конституции предусмотрены также механизмы, позволяющие существенно менять основы конституционного устройства Союза, не принимая новых договоров и соответственно не тревожась об их ратификации, а именно: расширять компетенцию

ЕС за счет компетенции государств-членов, переходить от специальных законодательных процедур к основной (которая ранее называлась процедурой совместного принятия решений), переходить от единогласия к голосованию квалифицированным большинством («Constitutional Treaty», articles I-17, IV-7a (2), IV-7a (1)).

Седьмое. Конституция — это прорыв не с точки зрения реального углубления интеграции, а с точки зрения создания европейской символики. Подготовленный еще в 1994 г. доклад Хермана [Parlement Europeen 1994] мотивировал необходимость перехода от учредительных договоров к конституции следующим образом: следует сделать тексты договоров более ясными и четкими, адаптировать терминологию к сложившимся конституционным реалиям и *создать фикцию государственного суверенитета Союза*. Конституция напоминает правительствам и гражданам государств-членов, что Европейский союз — это не только единый рынок, но и система политического управления, основанная на общепризнанных ценностях и принципах. Вот почему так важно само название «конституция». Вот почему такое внимание уделено Хартии основополагающих прав. Вот почему появилось малоэффективное, но эффективное положение о европейском референдуме. Вот почему внесен ряд стилистических поправок: например, безликий регламент, ни на йоту не изменившийся по сути, получил гордое наименование «европейский закон».

Восьмое. Наличие такого мощного символа «государственности», как Конституция, может в значительной степени воздействовать на самосознание населения стран ЕС. Сегодня общеевропейская идентичность, если и существует, то лишь в минимальной степени. Хотя более половины жителей Евросоюза считают себя членами не только национального, но и европейского общества (см. регулярные опросы Евробарометра), их политическое поведение свидетельствует о подавляющем преобладании национальной идентификации. Даже на выборах в Европарламент население руководствуется исключительно или преимущественно национальными мотивами [Кавешников 2004: 57–64]. В процессе своего расширения ЕС столкнулся со стремительным ростом уровня культурной диверсификации, в том числе и с неукорененностью в восточноевропейских обществах ценностей политической демократии, что еще более ослабляет общеевропейскую идентичность.

До возникновения европейского демоса еще очень и очень далеко. А ведь только из осознания своего единства может вырасти солидарность, при наличии которой не страшно оказаться в меньшинстве в процессе принятия важных решений и не жалко отдавать деньги в региональные фонды, заранее зная, что они будут потрачены на благо другой страны. Современное общественное сознание мифологично не меньше, чем две тысячи лет назад. И если регулярно произносить слово «конституция», то не исключено, что лет через двадцать—тридцать средний европеец будет

считать Европейский союз государством, а себя — сначала европейцем, а потом уже французом, бельгийцем или чехом.

Девятое. Если бы Конституция не была принята, это стало бы для Европейского союза серьезным ударом, но не привело бы к его краху. Точно так же принятие Конституции не гарантирует успешного и бескризисного развития. Что действительно необходимо Евросоюзу, так это усиление солидарности и готовности поступаться национальными интересами в пользу общеевропейских, более эффективная и гибкая система управления, активная экономическая политика и повышенное внимание к выравниванию уровня экономического развития. Конституция предоставляет для этого определенные возможности. Удастся ли ими воспользоваться, покажет время.

Литература

Кавешников Н. Ю. Выборы в Европейский парламент и утверждение нового состава Комиссии // Европейский Союз: факты и комментарии / Отв. ред. Ю. Борко. 1999. № 18.

Кавешников Н. Ю. Институциональное развитие Европейского Союза и Ниццкий договор: вопросы или ответы // «Доклады Института Европы РАН». 2002. № 87.

Кавешников Н. Ю. Выборы в Европейский парламент: второстепенные или национальные? // Европейский парламент. Проблемы и перспективы / Под ред. В.Я. Швейцера. М.: Издательство «ОГНИ», 2004.

Райнер А. О Хартии Европейского Союза об основных правах // «Конституционное право: Восточноевропейское Обозрение». 2002. № 3 (40).

Сиджански Д. Федералистское будущее Европы: от Европейского сообщества до Европейского союза. М.: Российск. гос. гуманит. ун-т, 1998.

Энтин М. На пути к Конституции Евросоюза // «Современная Европа». 2004. № 3.

Bermann G. A. Editorial: The European Union as a Constitutional Experiment // «European Law Journal». 2004. Vol. 10. No 4.

Birkinshaw P. A Constitution for the European Union? — A Letter from Home // «European Public Law». 2004. Vol. 10. Issue 1.

Bradley K. La trans-parance de l'Union europeen-ne: une evidence ou un trompe'l'oil // «Cahiers de droit europeen». 1999. Vol. XXXV. No 3 — 4.

Bribosa E. La protection des droits fondamentaux // La constitution de l'Europe, ed. par P. Magette. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.

Cameron D. R. The Stalemate in the Constitutional IGC over the Definition of a Qualified Majority // «European Union Politics». 2004. Vol. 5 (3).

Dinan D. Governance and Institutions: The Convention and the Intergovernmental Conference // «Journal of Common Market Studies». 2004. Vol. 42 (Annual Review).

European Convention Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe, Submitted to the President of the European Council in Rome. 2003. 18.07.

European Union Provisional Consolidated Version of the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe, CIG 86/04. 2004.

Fligstein N., McNichol J. The Institutional Terrain of the European Union // European Integration and Supranational Governance / Ed. by W. Sandholtz, A. Sweet. N.Y.: Oxford University Press, 1998.

Franck Ch. Traité et constitution: les limites de l'analogie // La constitution de l'Europe / Ed. par P. Magette. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.

Gerkrath J. L'urgence d'un droit constitutionnel pour l'Europe. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 1997.

Hix S. Elections, Parties and Institutional Design: a Comparative Perspective on European Union Democracy // West European Politics. 1998. Vol. 12.

Hix S. The Political System of the European Union. N.Y.: Palgrave, 1999.

Kanska N. Toward Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights // European Law Journal. 2004. Vol. 10. No 3.

Lequesne Ch. De l'utilité d'une constitution pour une Union élargie // La constitution de l'Europe / Ed. par P. Magnette. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.

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

Louis J.-V. Le modèle constitutionnel européen: de la Communauté à l'Union // Le nouveau modèle européen / Ed. par P. Magnette, E. Remacle. Vol. I. Institutions et gouvernance. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.

Magnette P., Remacle E. La grande transformation de l'Europe // Le nouveau modèle européen / Ed. par P. Magnette, E. Remacle. Vol. I. Institutions et gouvernance. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.

Magnette P. Le principe démocratique au-delà de la représentation // La constitution de l'Europe / Ed. par P. Magnette. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.

Mayer F. G., Palmowski J. European Identities and the EU — The Ties that Bind the Peoples of Europe // Journal of Common Market Studies. 2004. Vol. 42. No 3.

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

Palmer J. The European Union after Nice — One Step Forward, Two Steps Back? // EPC Communications. 2000. 11.12.

Parlement Europeen Deuxieme rapport de la commission institutionnelle sur la constitution de l'Union europeenne. 1994. 09.02.

Parlement Europeen Deuxieme rapport sur les groupes d'interet aupres du Parlement europeen. 1996.

Snyder F. Editorial: Is the European Constitution Dead? // European Law Journal. 2004. Vol. 10. No 3.

Sutherland P. et al. Nice: Is the Glass Half-full or Half-empty? // European Policy Centre Report. 2000. 18.12.

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

Weiler J. H. H. The Constitution of Europe: «Do the New Clothes Have an Emperor?» and Other Essays on European Integration. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Примечания

¹ Может показаться неудачной шуткой, но когда Италия передавала дела Ирландии, выяснилось, что итальянцы не вели записей переговоров МПК-2003/04 и даже не сохранили тексты согласованных положений.

² Вспомним знаменитую просьбу Г. Киссинджера назвать ему номер телефона, по которому он должен позвонить, чтобы обсуждать проблемы единой европейской внешней политики.

³ Выражение «неопознанный политический объект» появилось в связи с неудачными попытками охарактеризовать Европейский союз с точки зрения политической и юридической теории.

О. В. Буторина

Европейский союз: модель для сборки*

Степень полезности Европейского союза для участвующих в нем 25, а в будущем и 30 стран напрямую зависит от того, как он будет устроен. Речь идет не только о его руководящих органах и их компетенции, но прежде всего и об архитектуре интеграции в целом и ее внутренней логике. С момента основания и до середины 1980-х ЕС эволюционировал линейно и вполне предсказуемо. В основном интеграционный процесс развивался в экономической сфере — вокруг общей таможенной (на базе таможенного союза) и сельскохозяйственной политики. До 1992 года объединение именовалось Европейским экономическим сообществом (ЕЭС), что практически ставило знак равенства между экономической интеграцией и интеграцией вообще, понимаемой как процесс сращивания национальных хозяйств.

Помимо этого отраслевого аспекта у ЕЭС имелся еще один — институциональный. Он тоже с годами укреплялся, о чем, правда, было мало известно за пределами брюссельских коридоров. В 1967-м руководящие органы ЕЭС, Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом) и Европейского объединения угля и стали (ЕОУС) были слиты в единые Комиссию и Совет (министров). К этому времени Суд ЕЭС утвердил примат права Сообществ над национальным. С 1974 года начал работать Европейский совет, в 1975-м была учреждена Палата аудиторов, а в 1979 году прошли первые выборы в Европейский парламент.

Со второй половины 1980-х поле интеграционной деятельности стало заметно расширяться. Во-первых, Сообщество включилось в работу над несколькими новыми неэкономическими проектами. Была сформулирована Общая внешняя политика и политика безопасности, значительно окрепла политика в научно-технической области, сформировалась культурная, образовательная и экологическая политика, появилось Шенгенское пространство. Если, согласно Договору об учреждении ЕЭС, главной целью интеграции являлось развитие экономики (вкуче со сбалансированным экономическим ростом и повышением уровня жизни), то в недавно одобренной Конституции ЕС поставлены такие задачи, как укрепление мира, создание пространства свободы, безопасности и правопорядка, технологический прогресс, сохранение и развитие европейского культурного наследия, утверждение интересов Евросоюза в мире и распространение его ценностей (права человека, демократия, верховенство закона).

* Буторина О. В. Европейский союз: модель для сборки // Россия в глобальной политике. 2004. № 6.

Во-вторых, выработана стратегия деятельности не только в условиях общего рынка, но и валютного союза, то есть принят план перехода от негативной интеграции к позитивной. Напомним, что еще с 50–60-х годов прошлого века в европейском строительстве различаются два процесса. Негативной интеграцией называют все мероприятия, цель которых — дать бизнесу свободно работать, невзирая на государственные границы. Идеологи такого подхода (например, Вильгельм Репке, Андреас Предоль, Жак Денио, Морис Аллэ) полагали, что достаточно снять торговые и валютные ограничения — и здоровые рыночные силы сами создадут единое экономическое пространство, подобное национальному. Им противостояли защитники позитивной интеграции (Бела Балаша, Джон Пиндер, Ян Тинберген и др.), считавшие, что устранение барьеров — это лишь полумера. Смысл настоящей интеграции они видели в создании нового качества экономической среды, которая позволила бы тесно переплетенным национальным хозяйствам функционировать в оптимальном режиме.

В-третьих, все сильнее давала о себе знать малозаметная поначалу проблема единства группы, сохранения общего для всех участников темпа интеграции. Причиной этого явились как присоединение новых стран (особенно уступающих по уровню развития Греции, Испании, Португалии), так и усложнение самого процесса интеграции, то есть углубление прежних и появление ее новых направлений. В настоящее время данная проблема разрастается уже до невиданных масштабов. Ясно, что возможный прием Турции ставит точку в разговорах о том, способен ли Европейский союз двигаться по пути интеграции единым отрядом. Перемены, произошедшие в конце XX века, сделали также необходимой капитальную реформу институтов ЕС, которые в силу своей конструкции — простой и незначительно изменившейся с 1967-го — перестали справляться с возросшей нагрузкой.

И наконец, на первый план неожиданно вышли отношения между Евросоюзом и населением отдельных стран Европы, всегда являвшиеся побочной сюжетной линией интеграционной саги. «Второстепенные герои» заявили о своем праве влиять на развитие сценария. В 1992 году, при ратификации Маастрихтского договора, брюссельские чиновники впервые столкнулись с тем, что граждане, по сути исключенные из процесса управления Сообществом, могут в одночасье заблокировать самые благотворные решения. Расширение сферы компетенций Европейского союза и повышение его статуса в мире требовали новой концепции взаимоотношений между мегагосударством и его жителями. В 1990-е появился институт европейского гражданства, была принята Хартия основополагающих прав граждан, расширены функции Европарламента. Однако главные вопросы — о европейской идентичности и характере демократии в ЕС — сегодня не решены даже частично. Не произойдет это и в ближайшие годы, так как пока Евросоюз едва приступает к их решению.

Центральная интрига европейского строительства в предстоящие 10—20 лет будет разворачиваться вокруг следующих проблем: формирование отраслевой структуры интеграции; выбор ее скоростного режима, как общего, так и для разных категорий участников; определение путей федерализации и демократизации расширяющегося Европейского союза.

Коттеджи вокруг многоэтажки

Как уже говорилось, первые три десятилетия европейская интеграция была в основном экономической. Сообщество развивалось, проходя известные стадии (схема Балаши): зону свободной торговли, таможенный союз, общий рынок, экономический и валютный союзы. Такая последовательность обусловила два других важнейших качества интеграции. Первое: на всех, за исключением последнего, этапах она была в основном негативной и, только добравшись до вершины — Экономического и валютного союза (ЭВС), сделала крутой поворот в сторону позитивной. Второе: интеграция по большей части осуществлялась на централизованном, или коммунитарном, уровне (решения принимались органами ЕС и были обязательны для всех стран-членов), а не в формате межгосударственного сотрудничества, при котором заглавная роль принадлежит национальным правительствам. Отмеченные качества были определяющими, но не абсолютными, поскольку они в разной степени сочетались со своими противоположностями. Например, задолго до создания ЭВС возникли такие формы позитивной экономической интеграции, как «валютная змея» (система согласованных валютных курсов между европейскими государствами; введена в 1972 г. — Ред.) и Европейская валютная система (1979). С середины 1970-х страны-члены начали координировать свою экономическую политику. Единый внутренний рынок также содержал элементы позитивной интеграции. Вместе с тем Европейский совет, который начал регулярно собираться с декабря 1974 года, олицетворял собой межгосударственный, а не федеративный подход.

Исправно работавшая модель исчерпала себя к середине 80-х — началу 90-х годов минувшего столетия: Евросоюз подошел к высшей институциональной стадии экономической интеграции, свое дело сделала Всемирная торговая организация. Если в 1950-е годы средний уровень таможенного обложения импортных товаров в ведущих странах Западной Европы составлял 17—25%, то сегодня он равен 3,5%. Либерализация движения товаров, услуг и капиталов в масштабах всего мира резко снизила протекционистский эффект от действий ЕС. Через 10—20 лет разница между условиями торговли внутри ЕС и за его пределами может быть почти размыта. Не исключено, что Европейский союз встанет перед необходимостью снести значительную часть той крепостной стены, которая отделяет его от внешнего мира. Тогда европейским фермерам, например, придется

вступить в открытую конкурентную борьбу с производителями из других регионов мира, где рабочая сила дешевле, а земельные и водные ресурсы обильнее. Это означает, что европейская интеграция либо «упрется головой в потолок», либо будет искать сферу приложения вне экономики, что уже происходит.

В практике ЕС все неэкономические направления деятельности, кроме Шенгенского соглашения, представляют собой позитивную интеграцию. Причем в этом случае для начала позитивной стадии не требуется длительного устранения барьеров, поскольку культурное, научно-техническое или политическое сотрудничество никогда не было объектом протекционизма. В региональной, социальной, транспортной, энергетической и рыболовной политике ЕС, то есть в сферах, относящихся к экономике, но не входящих в компетенцию таможенного союза, наблюдается сочетание негативной и позитивной интеграции. Отсюда следует вывод, что завершение в ЕС периода борьбы с государственным протекционизмом (после того как начал действовать единый внутренний рынок) и формирование ЭВС создают почву для перехода интеграции во внеэкономические сферы. А это, в свою очередь, сопровождается и будет в дальнейшем сопровождаться усилением созидательной функции Евросоюза.

Однако новые области, осваиваемые интеграцией, имеют меньшую наднациональную составляющую, чем ее прежние основные направления (таможенный союз, единый внутренний рынок и валютный союз). В подавляющем большинстве этих областей решения вырабатываются на принципах межгосударственного сотрудничества, а не федерализма, то есть в первую очередь отвечают интересам стран-членов, а не Союза в целом.

Эту тенденцию легко проследить в тексте Конституции ЕС, где выделяются три типа компетенций Союза. В сферах, где ЕС обладает исключительными правами, все решения принимаются только его органами, а национальные правительства их просто выполняют. Смешанная компетенция подразумевает, что Евросоюз и государства-члены делят между собой зоны ответственности, при этом доля ЕС может быть как значительной, так и совсем скромной. При дополняющих функциях ЕС всю нагрузку несут страны-члены, а Союз лишь оказывает им поддержку. Все действующие ныне направления интеграции (кроме денежно-кредитной политики зоны евро, правил единого внутреннего рынка, таможенного союза и отдельных частей рыболовной политики) попадают в сферы смешанной компетенции или дополняющих действий ЕС.

Таким образом, в ближайшее время, несмотря на принятие Конституции и расширение числа вопросов, по которым решения принимаются большинством голосов (а не единогласно), фактическая степень федерализации Союза может остаться на прежнем уровне и даже снизиться. Это связано также с окончанием периода негативной интеграции, поскольку борьба с таможенными и другими барьерами требовала, чтобы наднацио-

нальные органы устанавливали единые для всех правила и добивались их безусловного выполнения. Теперь это становится не так важно.

Образно говоря, на рубеже столетий Европейский союз завершает возведение многоэтажного общежития (таможенный союз — общий рынок — ЭВС) и переходит к строительству поселка из частных коттеджей по индивидуальным проектам (транспортная, экологическая, оборонная политика и т.п.).

С одной стороны, это делает интеграционные проекты более доступными для стран-новичков. Ведь им не приходится догонять ушедших далеко вперед ветеранов, так как они присоединяются к программе, у которой не было предшествующих стадий. С другой стороны, при межгосударственной форме сотрудничества выработка единой политики сильно затруднена. Вместе с тем решение стоящих сейчас перед Евросоюзом стратегических задач, таких как усиление его роли в международных делах, рост конкурентоспособности, противодействие национализму, невозможно без совершенствования его внешнеполитических функций, повышения научно-технического потенциала, улучшения качества образования, развития культуры и укрепления европейской идентичности. А здесь у ЕС нет ни достаточных полномочий, ни сколько-нибудь значимых финансовых ресурсов. Например, расходы из бюджета ЕС на проекты, проводимые в рамках его научно-технических программ, составляют только 4% от затрат на науку и технику всех государств-членов. В целом бюджет ЕС очень мало отвечает приоритетным задачам Союза в XXI веке. В 2004-м из всех расходов в размере 115 млрд евро 43% пошло на сельскохозяйственную и 36% на региональную политику. Все остальные направления внутренней политики ЕС получили только 9 млрд евро.

Интеграция с меняющейся геометрией

До 90-х годов прошлого века все страны—члены ЕС продвигались вперед в едином темпе; для новичков предусматривались адаптационные периоды, по истечении которых на них полностью распространялись все правила и нормы Сообщества. Маастрихтский договор впервые допустил возможность интеграции на разных скоростях, разрешив Великобритании и Дании не вступать в валютный союз. Сейчас за пределами ЭВС находятся 13 из 25 стран Евросоюза. Разделительные линии возникают и по другим направлениям. Великобритания и Ирландия не присоединились к Шенгенской зоне, зато ее участниками стали Норвегия и Исландия, не входящие в ЕС. С 2004 года, наряду с тройкой относительно бедных южан — Испанией, Грецией и Португалией, в Евросоюзе возникла еще менее обеспеченная восточная окраина, которая впредь будет только разрастаться. В десяти новых странах ЕС средний ВВП на душу населения (рассчитанный по паритету покупательной способности) составляет око-

ло 50% от среднего для ЕС-15, а в ожидающих вступления Болгарии, Румынии и Турции — 25%.

В таких условиях превратить экономическое пространство ЕС в подлинно единый внутренний рынок вряд ли возможно даже при полном отсутствии барьеров на пути свободного движения товаров, услуг, лиц и капиталов. В отличие от ситуации в послевоенной Западной Европе, теперь главным препятствием окажутся не таможенные правила и несогласованность экономической политики соседних стран, а различия в структуре и организации национальных хозяйственных комплексов, товарных и финансовых рынков. Таким образом, расширение ЕС на Восток не оставляет Союзу иного выбора, кроме интеграции на разных скоростях. Возрастающая неоднородность объединения теперь рассматривается ее лидерами уже не как исключение, а как данность.

Главный вопрос заключается в том, как этот фактор повлияет на организацию ЕС: приведет ли он к формированию устойчивых подгрупп или породит совершенно новую, нигде в мире не опробованную модель интеграции, состоящую из нескольких слоев с меняющимися контурами? Думается, что второй вариант более реалистичен и одновременно менее опасен для ЕС. Жесткое территориальное разделение было бы возможно, если бы интеграция развивалась преимущественно в одном направлении. Тогда центр, середина и периферия имели бы четкие географические границы, что создавало бы постоянную угрозу распада Союза. Теперь, когда «интеграционных дисциплин» насчитывается больше десяти, «рейтинги успеваемости» по каждой из них совпадать не будут и, следовательно, страна, не участвующая в одном или нескольких проектах, потенциально сможет компенсировать это высокой активностью в других.

Тем не менее у относительно бедных государств возможностей для участия в интеграционных программах (и получения соответствующих выгод) всегда меньше, чем у богатых. Все упирается в недостаток квалифицированных кадров, узость научно-технической базы, неразвитость инфраструктуры и, конечно же, нехватку средств. Подавляющее большинство проектов ЕС осуществляется на принципах совместного финансирования, так что субсидии и кредиты ЕС могут составлять не больше половины сметной стоимости, остальное же должны вкладывать государства-реципиенты и их бизнес.

Небольшие и относительно слабые страны — особенно те из них, которые на протяжении последних 50 — 100 лет являлись объектами действий великих держав и буферной зоной между противоборствующими системами, — не готовы нести ответственность за судьбу Большой Европы и принимать активное участие в разработке ее долгосрочной стратегии. Их внешнеполитическое кредо определяется исключительно национальными задачами, важнейшая из которых — добиться международного признания, что особенно характерно для бывших социалистических стран.

Такая модель поведения, подростковая по своей сути, становится с продвижением Евросоюза на Восток все более распространенной. Нынешние его новые члены (кроме Словении), так же как потенциальные — Румыния, Болгария, Турция и республики бывшей Югославии, рискуют стать в ЕС вечными тинейджерами, недовольными как давлением, так и недостаточной помощью со стороны старших братьев.

На этом фоне выделение в Союзе нового ядра становится неизбежным и даже обязательным, иначе группировка потеряет управление. В последние два-три года идет энергичный поиск форм «европейского авангарда». Значительное укрепление оси Берлин — Париж уже никого не удивляет, особенно после иракского кризиса. Однако вдвоем Германии и Франции не справиться: им нужны союзники и внутри ЕС, и за его пределами. В вопросах безопасности к ним присоединяется Великобритания: в ноябре 2003 года эти три страны достигли неформальной договоренности о европейской оборонной политике. По отдельным позициям место Лондона в ядре занимают Рим, Варшава и Мадрид. Что касается международных дел, то здесь крупнейшие европейские столицы обречены на тесное взаимодействие с Вашингтоном, а по многим сюжетам — и с Москвой. Так что в ближайшем будущем европейское лидерство может приобрести вид треугольника с одной переменной вершиной и несколькими лучами, выходящими во внешний мир.

Хотя раскола Евросоюза в ближайшие 10 — 15 лет не произойдет, неизбежное усиление роли крупнейших государств и рост числа относительно слабых участников приведут скорее всего к расслоению объединения. В итоге могут возникнуть три неформальных кольца интеграции. Ядро составят Германия, Франция и отчасти Великобритания, середину — высокоразвитые западноевропейские страны и некоторые наиболее успешные новички. Остальные государства могут попасть в категорию младших братьев, к которым будут предъявляться весьма либеральные требования относительно скорости и масштабов их участия в интеграции.

Лабиринты демократии

Споры о том, какую форму политического устройства будет иметь объединение европейских государств, начались с тех пор, как Жан Монне и Робер Шуман огласили в мае 1950 года свой план построения единой Европы. Правда, с образованием ЕЭС эти дискуссии постепенно ушли из сферы публичной политики, став в основном уделом брюссельских чиновников и университетской профессуры. С конца 1980-х и особенно после объединения Германии вопрос о принципах и логике политического строительства ЕС снова перешел в практическую плоскость.

Интеграция быстро распространялась на новые сферы, в том числе на такие чувствительные для национального суверенитета, как валюта, безо-

пасность, визовый режим. Но официальные представители ЕС с монашеским упорством воздерживались от публичных разговоров о возможном превращении Союза в федерацию. О конфедерации упоминали вскользь и тоже неохотно. Неудивительно, что сегодня настоящей общественной дискуссии на эту тему не ведется. Ругать европейскую бюрократию стало общепринятым, а говорить по существу о будущем политическом устройстве Союза, объединяющего 25 государств с населением 460 млн человек, почему-то считается неуместным.

При ближайшем рассмотрении выясняется (и специалисты об этом давно знают), что ЕС не движется ни в сторону федерации, ни в сторону конфедерации. Обе системы строятся на принципах избирательной демократии: власть возникает в результате выборов и сознательной передачи полномочий. Например, органы конфедерации не издают законов, обязательных для жителей, поскольку те их не выбирали. Объем и форму их трансляции гражданам определяют субъекты конфедерации.

И все-таки в нынешнем Европейском союзе явно присутствуют черты федерации, так как его органы власти непосредственно взаимодействуют с населением. Граждане избирают членов Европейского парламента, а принимаемые Советом законодательные акты (например, регламенты) имеют прямое действие. Так что с конфедерацией Евросоюз имеет столько же общего, сколько и обычная федерация. Вместе с тем в его политической структуре легко заметить черты, присущие только конфедерации и создающие почти непреодолимые препятствия для развития подлинного федерализма.

Европейский парламент в отличие от национального не является законодательным органом. Эту функцию выполняет Совет ЕС, состоящий из министров стран-членов. То есть граждане ЕС выбирают один орган, а подчиняются другому. Все усилия последних лет в области демократизации европейских институтов направлены на расширение полномочий Европарламента и усиление его взаимодействия с Советом. Согласно букве новой Конституции ЕС, роли обоих органов в законотворческом процессе равны. Однако в реальности тексты проектов законов готовит именно Совет, евродепутаты вносят в них поправки и имеют право заблокировать решение, что на практике случается редко. Ни сейчас, ни на последующий период в ЕС не ставится задача превратить Европейский парламент в подлинный законодательный орган — в противном случае пришлось бы упразднить Совет, уже полвека добросовестно выполняющий эту миссию. Отсюда и низкая популярность единственного избираемого населением органа Союза. На последних выборах в Европарламент, прошедших в июне 2004 года, явка была самой низкой за всю его историю — 45%.

Другое особое формирование в системе управления ЕС — Комиссия. Ее члены назначаются национальными правительствами, но в своей работе они руководствуются интересами Сообщества в целом, а не отдельных

стран. Комиссия является главным исполнительным органом и одновременно главным инициатором законодательных актов ЕС. И хотя она отчитывается о своей деятельности перед Европейским парламентом, ее связь с простыми людьми, являющимися в конечном счете объектами проводимой ею политики, весьма призрачна.

Еще один орган, не имеющий аналогов в национальных политических системах, — Европейский совет. Он формируется из глав государств и правительств, хотя на практике ведущая роль принадлежит последним, поскольку большинство нынешних стран-членов ЕС — парламентские республики. Европейский совет определяет стратегию развития Союза и принимает важнейшие политические решения. Его резолюции хотя и не имеют юридической силы, но определяют инициативы Комиссии, которые затем превращаются Советом в законодательные акты. Первые лица стран-членов ЕС, конечно, отвечают перед своими народами, но именно в таком качестве. Что касается их действий в рамках Европейского совета, то она практически скрыта от глаз избирателей.

Справедливости ради надо сказать, что до последнего времени институты ЕС в целом справлялись со своей главной задачей: они принимали и доводили до исполнения решения, отвечавшие коллективным интересам объединения. И все же вопрос о демократической чистоте применяемых процедур нельзя отрывать от вопроса о результатах деятельности ЕС и сохранения его дееспособности в будущем. Кроме того, процесс европейской интеграции настолько усложнился, что большинство граждан просто не в состоянии критически оценивать происходящее. Следовательно, апелляция к их мнению, по существу, мало что меняет. Чтобы убеждать население в правильности своего курса, органы ЕС давно вынуждены прибегать к уловкам. Например, при переходе к Экономическому и валютному союзу во главу угла пропагандистской кампании ставились экономия на конверсионных операциях, удобство заграничных поездок и вероятное оживление экономики (последнее так и не произошло). Реальные же цели задуманной программы — модернизация экономической системы, особенно благодаря улучшению конкурентной среды, а также укрепление позиций ЕС в мире — сознательно оставались в тени. Таким образом, очевидно, что брюссельским чиновникам удалось получить согласие общества на реализацию этого грандиозного проекта, только поменяв местами цели и следствие.

И еще один штрих к складывающейся картине. Пока Европейский союз не станет государством, не будет и подлинного европейского гражданства. Официально оно было введено Маастрихтским договором 1992 года, согласно которому все граждане стран-членов ЕС получили статус граждан Евросоюза. У них появились некоторые общие права, например право свободно передвигаться по территории Союза и работать в любом его государстве, избирать и быть избранным в Европейский парламент и местные органы власти (но не в национальные парламенты) независимо

от места проживания. В ходе подготовки Конституции ЕС в ее текст была инкорпорирована Хартия основных прав граждан Союза, гарантирующая первоочередные экономические свободы.

Тем не менее опросы общественного мнения, регулярно проводимые службой «Евробарометр», показывают, что подавляющее большинство жителей ЕС в первую очередь определяют себя как граждан своих государств. 53% опрошенных считают членство в Евросоюзе «хорошим делом», а 11% — «плохим». (Самый высокий уровень поддержки интеграции — 70–80% положительных ответов — отмечается в Люксембурге, Нидерландах и Ирландии; самый низкий — 20–40% — в Великобритании, Швеции, Финляндии и Австрии.) Почти половина граждан Союза считают, что им мало известно о его политике и институтах¹.

Стремясь исправить положение, органы ЕС проводят многочисленные пиар-мероприятия и делают более прозрачными механизмы управления. Однако ни то ни другое не решает проблемы в корне. Как пишет известный английский политолог Ларри Зидентоп, «суверенитет государства над индивидуумом констатирует то, что можно назвать первичной ролью, единой для всех, тогда как другие роли — отца, государственного служащего или парикмахера — являются вторичными по отношению к ней». И продолжает: «В обществе, где нет государства, все обстоит иначе. Там не существует первичной, или метароли, которой суверен наделяет индивидуума, и поэтому отдельные роли не объединены общим для них статусом». Зидентоп видит дух и уникальное историческое достижение европейского государства в том, что государство делает личности равными между собой и потому равными перед законом².

В современном Европейском союзе человек может стать его гражданином, только став гражданином одного из государств-членов. В то же время, например, согласно законам Латвии (в законодательстве других стран Евросоюза таких положений нет), бывшие военнослужащие СССР, поселившиеся в Латвии после выхода в отставку, в принципе не имеют права стать гражданами этой страны (даже при отличном знании языка). Таким образом, проживающий в Латвии советский военный пенсионер не может обойти государственный закон и получить гражданство ЕС напрямую. То есть это гражданство является производным от национального, оно не создает первичной самоидентификации личности, не наделяет ее общей с другими личностями социальной ролью. Поэтому, несмотря на существование у Европейского союза флага, гимна и даже единой валюты, говорить о формировании европейской идентичности еще рано.

Примечания

¹ Key facts and figures about the European Union, European Commission. Luxembourg, 2003. P. 66; *McCormic J.* Understanding the European Union. N.Y., 2002. P. 145.

² *Зидентоп Л.* Демократия в Европе. М., 2001. С. 105–106.

С. В. Уткин

Основные инструменты общей внешней политики и политики безопасности ЕС*

Вступление в силу Маастрихтского договора о ЕС в ноябре 1993 г., ставшее рубежным этапом в истории европейского интеграционного процесса, имело одним из своих следствий формирование **Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ)** Европейского союза — одной из трех опор ЕС, наряду с Экономическим и Валютным союзом и Общей политикой в области внутренних дел и правосудия. Перспективы ОВПБ длительное время оценивались многими исследователями как достаточно позитивные, хотя существующие сложности в развитии внешнеполитического измерения Союза обуславливали тенденцию рассматривать пройденный путь главным образом в качестве основы будущих достижений, подготавливающей работоспособный механизм, но не являющейся таковым¹. В начале XXI в. в средствах массовой информации доминирующие позиции приобрела точка зрения, в соответствии с которой ожидавшийся в области ОВПБ прогресс не отмечается, а говорить о самом существовании общей внешней политики ЕС представляется вряд ли возможным². Для того чтобы определить, насколько справедливы подобные скептические оценки, необходимо исследовать современное состояние ОВПБ. Одним из первых шагов в этом направлении может стать оценка того, какое отражение в ежедневной работе Евросоюза нашли заложенные в основополагающем договоре положения об ОВПБ. В настоящей статье рассматривается установленный договором внешнеполитический инструментарий ЕС, имеющий особое значение для реализации ОВПБ на практике.

Внешняя политика для ЕС: от Маастрихта к Ницце

В посвященном ОВПБ пятом разделе Маастрихтского договора, помимо прочего, были закреплены инструменты, с помощью которых странам-членам предстояло формировать общую внешнеполитическую линию. Такими инструментами стали так называемые **Общие позиции** (*common positions*) и **Совместные действия** (*joint actions*) — разновидности документов, принимаемых Советом ЕС³. Разграничение между ними было недостаточно четко прописано в договоре и первоначально обуславливалось необходимостью найти компромиссный подход между сторонниками и противниками более глубокой интеграции в сфере внешней политики.

* Уткин С. В. Основные инструменты общей внешней политики и политики безопасности ЕС // Мировая экономика и международные отношения. 2005. № 11.

Предполагалось, что Совместные действия будут использоваться там, где есть возможность выйти на новый уровень сотрудничества, а Общие позиции — в тех случаях, когда государства-члены предпочитают остаться в рамках Европейского политического сотрудничества (ЕПС), предшественника ОВПБ. На практике такой подход не был использован. Сформировалась тенденция обращаться к форме Общих позиций в случаях, когда предметом рассмотрения являлись достаточно масштабные проблемы, а к форме Совместных действий — если предстояло решить частный или технический вопрос.

Отмеченная неясность в терминах и учет опыта функционирования ОВПБ в 1993 — 1997 гг. привели к внесению изменений в инструментарий ОВПБ Амстердамским договором. В дополнение к Общим позициям и Совместным действиям было введено понятие «**Общих стратегий**» (*common strategies*). Последние должны определяться Европейским советом для тех областей, в которых страны-члены имеют существенные общие интересы. В Общей стратегии должны быть указаны ее цели, длительность действия и необходимые для ее осуществления средства. Совет ЕС, в свою очередь, наделялся правом рекомендовать Европейскому совету отдельные общие стратегии, а затем реализовывать их путем принятия соответствующих общих позиций и совместных действий. В стремлении разграничить значение общих позиций и совместных действий в договор были введены обновленные определения обоих понятий. **Общая позиция** теперь предполагала определение подхода, принимаемого ЕС по отношению к отдельным вопросам, выделяемым по географическому или тематическому критерию. **Совместное действие** должно относиться к конкретной ситуации, требующей оперативного действия со стороны ЕС⁴.

Положения Амстердамского договора об инструментарии ОВПБ не претерпели изменений с принятием Ниццкого договора⁵, подписанного в феврале 2001 г., и до настоящего времени представляют собой основу системы принятия решений в области внешнеполитического сотрудничества стран — членов ЕС⁶.

Опыт стратегического подхода

Три стратегии. С момента вступления в силу Амстердамского договора Европейским союзом были приняты три Общие стратегии. Стратегии освещают отношения ЕС с **Россией, Украиной и Средиземноморским регионом** (за исключением стран — кандидатов на вступление в ЕС). Во всех трех стратегиях выделены смысловые блоки, в которых рассматриваются общее видение отношений ЕС с соответствующими странами и регионом, основные цели ЕС и средства их достижения, сферы взаимодействия и реализуемые или планируемые инициативы, осуществляемые при участии Евросоюза. Основой первых двух документов служат Соглашения о пар-

тнерстве и сотрудничестве (СПС) с Россией и Украиной, основой третьего — Барселонская и Берлинская декларации, а также ожидавшаяся на момент принятия стратегии Европейско-средиземноморская хартия о мире и стабильности (*Euro-Mediterranean Charter for Peace and Stability*)⁷. Все три стратегии рассчитаны на четырехлетний срок с возможностью его продления. Действие стратегий об отношениях с Россией и Украиной, принятых в 1999 г., было продлено в 2003 г. до июня и декабря 2004 г. соответственно. Стратегия по Средиземноморью продлена до января 2006 г. с намерением использовать дополнительное время для оценки достигнутых результатов и подготовки необходимых изменений⁸.

Цели. Общей для всех трех стратегий является направленность на то, чтобы способствовать построению в рассматриваемых странах и регионе демократических политических систем. Особое внимание уделяется вопросам построения гражданского общества, обеспечения законности и формирования либерализованной рыночной экономики. Для России и Украины это создание в перспективе, а для Средиземноморского региона — дальнейшее развитие зоны свободной торговли с ЕС. Подчеркивается, что осуществление указанных в стратегиях целей не может и не должно носить односторонний характер, а предполагает вовлечение как самих стран-партнеров, так и третьих стран и международных организаций, которые могли бы принять участие в инициативах ЕС. В стратегиях для России и Украины прослеживается восприятие политической и социально-экономической ситуации в этих странах как переходной, а решение связанных с этим проблем видится на пути сотрудничества с ЕС. Однако исследователи отмечали снисходительную тональность общей стратегии по России⁹. Среди угроз, борьбу с которыми предполагается усилить в процессе реализации Общей стратегии, выделяются вопросы ядерной, химической и биологической безопасности (в отношении России — это прежде всего проблема ядерных отходов, Украины — закрытие Чернобыльской атомной электростанции, Средиземноморского региона — присоединение к основным международным договорам, препятствующим распространению ядерного, химического и биологического оружия), организованной преступности, отмывания денег, незаконной миграции, торговли людьми и наркоторговли. Для Средиземноморского региона особо подчеркивается необходимость борьбы с бедностью, распространением нетерпимости, расизма и ксенофобии.

В стратегиях прослеживается заинтересованность в России как поставщике энергоресурсов для Евросоюза и в Украине как стране, непосредственно граничащей с рядом стран — членов ЕС (после расширения 2004 г.) и предоставляющей возможности для развития транспортных коридоров в восточном направлении. Здесь, в частности, указывается на значение проектов Межгосударственной инициативы по транспортировке нефти и газа в Европу (*Interstate Oil and Gas Transport to Europe* —

«Inogate») и Транспортного коридора Европа — Кавказ — Центральная Азия (*Transport Corridor Europe Caucasus Central Asia — «Tracesca»*).

В стратегии по Средиземноморью интересы ЕС связываются со стабильным развитием региона как партнера по торговле и с уменьшением исходящих отсюда рисков.

В Общих стратегиях отмечается, что включенный в них список инициатив по развитию сотрудничества не окончательный и допускает появление новых проектов в будущем. Реализация стратегий возлагается Европейским советом на Совет ЕС, Комиссию и страну-председателя, предполагая пересмотр уже осуществляемых действий в соответствии с содержанием стратегий. Страна-председатель должна включать в свою общую программу действий план работы по реализации стратегий, а Совет ЕС — рассматривать и оценивать предпринятые действия и не реже чем раз в год сообщать Европейскому совету об их результатах. Таким образом обеспечивается сохранение затрагиваемых в Общих стратегиях вопросов среди приоритетов внешней политики ЕС, что компенсирует отмечающуюся исследователями тенденцию формирования внешнеполитической повестки дня Союза сообразно национальным предпочтениям страны-председателя¹⁰.

Реализация. Подготавливаемые страной-председателем **планы работы** носят общий характер, отмечая в основном форматы, которые предполагается использовать для контактов с соответствующей страной/регионом и краткосрочные цели, которые должны быть достигнуты в течение шести месяцев председательства. План, по сути, призван координировать в духе Общей стратегии отдельные более детально разработанные инициативы, как появившиеся ранее, так и вводимые в период председательства страны, готовящей документ. При этом характер плана отражает уровень развития отношений со страной/регионом. Так, план работы по России концентрируется на организации встреч на высоком уровне и становлении нового формата (Постоянного совета партнерства — *Permanent Partnership Council — PPC*) для интенсификации диалога, который в будущем должен привести к дальнейшему развитию отношений. План работы по Средиземноморью, в свою очередь, освещает интенсивное развитие отношений в области политического сотрудничества и вопросов безопасности, экономического и финансового взаимодействия, социальных и культурных связей. Это развитие — следствие функционирования уже созданного многоуровневого механизма сотрудничества как с регионом в целом, так и с отдельными входящими в него странами¹¹.

Подготовкой **докладов о реализации Общих стратегий** занимаются рабочие группы Совета ЕС (Рабочая группа по Восточной Европе и Центральной Азии и группа «Машрек/Магриб» соответственно). Характер докладов совпадает с характером планов работы, представляя собой общий обзор действий ЕС в отношении страны/региона. Поскольку в отличие от планов

работы, доклады должны представляться на ежегодной основе, они обычно охватывают период деятельности сразу двух стран-председателей.

Так, например, доклад по России за июль 2003 — июнь 2004 г. освещает деятельность Италии и Ирландии в качестве страны-председателя. К основным достижениям за этот период отнесены урегулирование отношений между Россией и ЕС в связи с расширением ЕС, завершение переговоров между Россией и ЕС о вступлении России в ВТО и начало работы Постоянного совета партнерства. Значение проделанной работы рассматривается в непосредственной связи с концепцией четырех «общих пространств»: экономического пространства; пространства свободы, безопасности и правосудия; внешней безопасности; науки и образования. «Общим пространствам» придается настолько большое значение, что они призваны заменить саму Общую стратегию по России, которую в докладе предлагается не продлевать, сконцентрировавшись на формировании четырех пространств и продолжая использовать СПС в качестве юридической основы.

В докладе по Украине за январь — ноябрь 2003 г., период председательства в ЕС Греции и Италии, подчеркивается важность подключения Украины к выработанной в 2003 г. программе ЕС «Расширенная Европа — Новое соседство» (*«Wider Europe — New Neighbourhood»*). При этом в документе особо отмечено, что данная программа не связана с вопросами гипотетического членства в ЕС, то есть как не предполагает, так и не исключает такого развития в будущем. Среди достижений в отношениях с Украиной указано участие пятерых украинских полицейских в операции ЕС в Боснии и Герцеговине, ее вклад в совместные учения ЕС и НАТО по урегулированию кризисов, а также подключение Украины к европейскому спутниковому проекту «Галилео» (*«Galileo»*). В докладе выражен интерес к потенциалу Украины в области дальней транспортной авиации. Среди других направлений сотрудничества выделяются поддержка Европейским союзом действий Украины по улучшению экологической ситуации и реформ в сфере энергетики. Европейский союз обеспечивает также техническую поддержку становления в Республике рыночных механизмов на основе «Украинско-европейского политического и правового консультативного центра» (*«Ukrainian-European Political and Legal Advice Centre» — UEPLAC*), функционирующего в рамках программы ТАСИС.

В центре доклада по Средиземноморью за январь 2002 — июнь 2003 г. (председательство Испании, Дании и Греции) — деятельность, осуществляемая в рамках соглашений об ассоциации с рядом стран региона и Барселонского процесса европейско-средиземноморского сотрудничества. В нем указывается, что в связи с заключением за рассматриваемый период Соглашений об ассоциации с Алжиром и Ливаном, вступлением в силу Соглашения с Иорданией и временного Соглашения с Ливаном, а также учитывая продолжающиеся переговоры с Сирией, «сеть» соглашений можно считать практически завершенной. Высшим звеном

Барселонского процесса стали Министерские конференции по торговле, промышленности, окружающей среде и энергетике. В сфере экономики развитие сотрудничества приобрело форму создания «Органа по европейско-средиземноморскому инвестированию и партнерству» (*Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership — FEMIP*) и, по результатам пятого Европейско-средиземноморского делового саммита (*Business summit*), Союза средиземноморских конфедераций предприятий (*Union of Mediterranean Confederation of Enterprises — UMCE*). Эти новые инициативы дополнили финансовую поддержку в рамках программы поддержки развития средиземноморского региона (*MEDA*) и функционирование «Рыночной программы Евромед» (*Euromed Market Programme*), цель которой — приближение регулирующих и законодательных норм стран-партнеров к нормам Общего рынка ЕС. Кроме того, было принято решение о формировании в рамках Барселонского процесса парламентской ассамблеи с консультативными полномочиями, создании «Европейско-средиземноморского фонда диалога культур» (*Euro-Mediterranean Foundation on a Dialogue of Cultures*), согласован план действий по сотрудничеству в области правосудия и внутренних дел, оказана поддержка проведению ряда встреч экспертов в различных областях и «Гражданского форума» (*Civil Forum*) в целях вовлечения в Барселонский процесс гражданского общества¹².

Общие позиции — руководство к действиям

Стратегии и позиции: соотношение. Наиболее часто используемым инструментом ОВПБ являются **Общие позиции**. Охватив со времени своего появления в Маастрихтском договоре значительный круг вопросов, Общие позиции тем не менее появляются не столь часто, чтобы их принятие стало рядовым событием. Примечательно, что за период действия Общих стратегий не было принято ни одной Общей позиции, непосредственно относящейся к России, Украине и Средиземноморскому региону. Таким образом, процесс развитого сотрудничества, осуществляемый в рамках Общих стратегий, избавляет от необходимости принятия Общих позиций. В свою очередь, Общие позиции, принятые в отношении других стран/регионов или проблем, могут в ряде случаев до определенной степени компенсировать отсутствие Общих стратегий. Следует отметить, что такой подход отличается от заложенного в текст договора о ЕС и предполагающего непосредственное использование Общих позиций для реализации Общих стратегий¹³. В связи с этим остается незадействованным одно из немногочисленных оснований для использования в области ОВПБ голосования квалифицированным большинством — при принятии Общей позиции на основе Общей стратегии¹⁴. В силу малочисленности самих Общих стратегий другие связанные с ними положения об использовании голосования квалифицированным большинством (при принятии Совместных

действий и решений на основе стратегий) также не могут играть сколько-нибудь значительной роли в деятельности Евросоюза.

Санкции. Значительная часть Общих позиций представляет собой реакцию на войны, региональные конфликты и нестабильные политические и гуманитарные ситуации. Наибольшее внимание ЕС в этом отношении за время существования ОВПБ было привлечено конфликтами на территории бывшей Социалистической Федеративной Республики Югославии (СФРЮ) и в Афганистане. Общие позиции также вырабатывались с целью способствовать урегулированию конфликтов в ряде стран Африки, в Бирме/Мьянме, Гаити, Восточном Тиморе, Ираке, Молдавии и на Ближнем Востоке. Предметом Общих позиций в таких случаях чаще всего становится принятие мер против продолжения и обострения конфликта, что может включать установление различных санкций по отношению к одной из сторон конфликта. Среди часто используемых санкций, решения о которых принимаются посредством Общих позиций, можно отметить следующие:

- запрет на въезд на территорию стран — членов ЕС представителей органов власти той или иной страны и лиц, замешанных в преступлениях¹⁵. Такие Общие позиции сопровождаются списком лиц, которых касается запрет. При этом обычно сохраняется возможность въезда представителей этой страны для участия в международных конференциях или организации политического диалога с целью улучшения ситуации, вызвавшей озабоченность ЕС и повлекшей установление запрета;
- замораживание счетов ряда граждан в странах-членах. Обычно эта мера в комплексе с указанной выше применяется по отношению к одному и тому же кругу лиц¹⁶;
- запрет на поставки вооружения и военной техники в страну, а также на помощь в учебной военной подготовке. Такая мера подразумевает не только противодействие вооруженному конфликту, но и воздействие на недружественную политику, проводимую руководством третьей страны. В Общей позиции может также содержаться призыв к другим странам присоединиться к эмбарго¹⁷;
- действия в отношении сотрудников посольств третьей страны на территории стран—членов ЕС и изменение характера дипломатических отношений¹⁸. Так, в поддержку эмбарго на поставки вооружений Евросоюз согласовал решения об отъезде военного персонала посольств Мьянмы из стран ЕС, одновременно отзывая военный персонал посольств стран-членов в Мьянме¹⁹;
- ограничение экспорта или запрет на экспорт из третьей страны²⁰;
- приостановление действия программ сотрудничества с ЕС²¹. За рамки такой меры обычно выводятся мероприятия гуманитарного характера, осуществляемые на основе контактов с неправительственными организациями страны, являющейся объектом санкции.

Санкции могут быть направлены не только на отдельную страну, но и служить средством поддержки международных инициатив по борьбе с какими-либо угрозами. Так, Европейский союз предпринял действия в отношении лиц, уклоняющихся от судебного преследования со стороны Международного трибунала по бывшей Югославии (МТБЮ), а также лиц и организаций, причастных к осуществлению и подготовке террористических актов²². Побочным следствием принятия Общей позиции о терроризме стала выработка определения террористического акта и террористической организации, хотя их применение и ограничено рамками данной Общей позиции.

Помощь и поддержка. Общая позиция также может быть призвана стать рамочным документом для оказания со стороны ЕС и более широкой, не основанной на санкциях, консолидированной поддержки международных инициатив и институтов. Такая поддержка была оказана Международному уголовному суду (МУС), реализации Конвенции о запрещении биологического и химического оружия, процессу нераспространения ОМУ²³. Здесь в Общих позициях указываются цели и основные направления дальнейших действий, а их детальная проработка должна становиться предметом взаимодействия институтов Евросоюза и стран-членов.

Ряд Общих позиций по своему значению непосредственно приближается к Общим стратегиям. Такие Общие позиции, однако, носят менее всеохватывающий характер, чем Общие стратегии. Их основным содержанием обычно является намерение оказывать помощь экономическому развитию, ликвидации последствий вооруженных конфликтов и становлению демократии в третьей стране. Аналогичный характер имеет принятая ЕС Общая позиция о предотвращении, урегулировании и разрешении конфликтов в Африке. В этом документе затрагиваются все основные этапы и методы противодействия возникновению и эскалации конфликтов, а также появлению их причин, включая вопросы экономики и эпидемиологической ситуации. Подчеркивается, что ЕС должен участвовать в урегулировании кризисов на континенте в тесном контакте с африканскими региональными организациями, прежде всего Африканским союзом²⁴. Общие позиции такого рода запускают механизм реализации, сходный с используемым в Общих стратегиях. Институты ЕС, в первую очередь Комиссия, получают возможность самостоятельных действий в соответствии с задачами, установленными в принятом документе, а затем представляют Совету информацию о своей работе.

В то же время Общая позиция может быть посвящена и частному вопросу, придающему ей сходство с Совместным действием, но предполагающему скорее активность отдельных государств, а не ЕС в целом. Так была принята Общая позиция о выдаче временных разрешений на въезд и пребывание в Бельгии, Греции, Испании, Ирландии, Италии и Португалии 12 палестинцам для разрешения кризиса вокруг Церкви Рождества в

Вифлееме²⁵. Действие разрешений ограничивалось территорией указанных стран, которые в этой связи должны были предпринять необходимые меры.

Совместные действия: деньги и операции

Общие черты. Как и в случае с Общими стратегиями и Общими позициями, непосредственная связь между этими видами документов и **Совместными действиями** прослеживается далеко не всегда. Хотя последние, как следует из Маастрихтского договора, должны служить прикладным инструментом ОВПБ, они сами обычно являются документами, которые только инициируют дальнейшую активность институтов ЕС²⁶. Предметом Совместных действий обычно становятся проявления внешнеполитической активности ЕС, требующие выделения финансовых ресурсов. Соответственно Совместные действия устанавливают общую сумму и источник финансирования.

Специальные представители. Значительное число Совместных действий посвящено назначению специальных представителей ЕС в ряде регионов мира и продлению их полномочий. К апрелю 2005 г. такие представители были назначены для координации деятельности Евросоюза на Ближнем Востоке, в районе африканских Великих озер, Афганистане, Боснии и Герцеговине, в Македонии, на Кавказе и в Молдавии²⁷. Очевидно, что необходимость в назначении специального представителя Европейский союз испытывает в тех регионах, где развиваются перманентные или не до конца урегулированные конфликты. Способствовать урегулированию этих конфликтов и координировать действия ЕС в этом направлении — основная задача тех, кто занимает эту должность. Совместные действия определяют круг полномочий специальных представителей, поэтому при возникновении новых инициатив Союза в одном из упомянутых регионов или при изменении обстановки в текст позиций вносятся соответствующие изменения. Деятельность специальных представителей подотчетна Верховному представителю по ОВПБ и должна выполнять вспомогательную функцию в случае, если сам Верховный представитель осуществляет какие-либо действия в регионе. Затраты на специальных представителей, включающие содержание их офисов, составляют в среднем от 300 тыс. до 1 млн евро.

Миссии. Принятие Совместных действий становится основой полицейских и военизированных операций, осуществляемых ЕС. К началу 2005 г. таковыми стали полицейская миссия ЕС в Боснии и Герцеговине (ПМЕС), военная операция «Конкордия» в Македонии, полицейская миссия «Проксима» в Македонии, военная операция «Артемиды» в Демократической Республике Конго (ДРК), миссия «Фемида» по обеспечению верховенства закона в Грузии, военная операция в Боснии и Герцегови-

не «Алтея» и полицейская миссия в ДРК «Киншаса»²⁸. В этих случаях Совместное действие выполняет следующие функции:

— *определяет задачи миссии*. В основе ПМЕС, «Проксимы» и «Артемиды» лежат решения ООН, исполнителем которых становится ЕС. «Конкордия» и миссия в Грузии основываются на приглашении со стороны правительств Македонии и Грузии, а операция «Алтея» — на Общем рамочном соглашении о достижении мира в Боснии и Герцеговине (*General Framework Agreement for Peace*), при наличии ссылки на резолюцию Совета Безопасности ООН в преамбуле. Миссия «Киншаса» связывается с ранее принятым решением ЕС о поддержке создания полицейского формирования в ДРК;

— *инициирует разработку плана операции*. В случае полицейских операций эта задача была возложена на создаваемую Группу планирования (*Planning Team*) во главе с командующим операцией (*the Police Head of Mission/Head of the Planning Team*, который затем становится *Head of Mission/Police Commissioner*). Аналогичная схема применена для миссии в Грузии. В случае с операцией «Артемиды» была определена страна (Франция), ответственная за планирование и проведение операции (*Framework nation*), но одобрение плана операции и правил ведения боевых действий — ПБД (*Rules of Engagement — RoE*) остается прерогативой Совета ЕС. Относительно операции «Алтея», Совместное действие содержит только указание на то, что решение о ее начале Совет вынесет по результатам разработки плана операции и ПБД. По умолчанию, очевидно, предполагается задействовать определенную к тому времени стандартную процедуру разработки соответствующих документов под руководством командующего операцией²⁹;

— *устанавливает систему командования*. Осуществляя непосредственное руководство миссией, главы ПМЕС, «Проксимы», миссии в Грузии и миссии «Киншаса» должны докладывать о своей деятельности Верховному представителю по ОВПБ через специального представителя ЕС в регионе. В свою очередь, Верховный представитель докладывает о ходе операции Совету ЕС. Командующие военными операциями докладывают о своей деятельности в Военный комитет (ВК) ЕС. Председатель ВК подотчетен Комитету ЕС по вопросам политики и безопасности (КПБ), который должен принимать необходимые решения о внесении изменений в план операции, ПБД и систему командования. Отдельно от командующего военной операцией назначается также командующий силами ЕС. В силу специфики операций «Конкордия» и «Алтея», предполагающих использование ресурсов НАТО, в качестве командующего операцией был определен заместитель главы Верховного командования НАТО в Европе. При этом особо оговорено, что руководство операцией осуществляется исключительно ЕС, а НАТО лишь получает информацию о ходе операции от органов Союза. Координация «Алтеи» с ПМЕС и иными действиями ЕС

в Боснии и Герцеговине должна быть обеспечена общим руководством со стороны специального представителя ЕС во главе координационной группы, в состав которой входит и назначаемый в Совместном действии командующий силами ЕС. Для всех военизированных и полицейских операций КПБ осуществляет общий контроль и управление на уровне стратегии;

— *закрепляет статус и принципы комплектования штата участников операции.* Участники полицейских операций и миссии в Грузии делегируются не менее чем на один год странами-членами, которые несут все расходы по выплате им заработной платы и оплате сопутствующих затрат за исключением суточных. Делегируемые в свою очередь остаются юридически полностью подотчетны своим национальным правительствам. Руководство миссий наделяется правом при необходимости нанимать международных служащих и местный персонал;

— *указывает на географическое распределение субъектов операции.* Так для ПМЕС определено расположение центральной штаб-квартиры в Сараево, наличие офицеров связи для поддержания контактов с другими международными организациями и 24 группы наблюдателей, работающие с различными органами внутренних дел Боснии и Герцеговины. «Прокси-ма» включает в себя создание штаб-квартиры в Скопье, центральное подразделение, прикомандированное к Министерству внутренних дел и ряд более мелких подразделений во властных структурах Македонии. Аналогично миссия «Фемида» предусматривает Центральный офис в Тбилиси и группы экспертов, распределенные между офисом премьер-министра Грузии, Министерством юстиции, Советом безопасности, Советом по вопросам правосудия (*Council of Justice*), офисом генерального прокурора и офисом адвокатуры (*Public Defender's office*) Грузии. Для «Артемиды» оговаривается только местоположение штаб-квартиры — в Центре планирования и проведения операций (*Centre de planification et de conduite des operations — CPCO*) в Париже. Штаб-квартирой операций «Конкордия» и «Алтея» стало Верховное командование силами НАТО в Европе. Миссия «Киншаса» должна состоять из штаба главы миссии на базе поддерживаемого полицейского формирования, подразделений, ответственных за наблюдение, обучение, консультативную и административную поддержку, и ряда офицеров связи;

— *отмечает намерение Комиссии ЕС предпринимать действия, способствующие достижению целей операций.* Таким образом, изначально юридически оформляется участие Комиссии в миссиях ОВПБ, часть из которых осуществляется, по сути, в сфере Европейской политики в области безопасности и обороны (ЕПБО), наиболее отдаленной от системы Сообщества из составляющих ЕС.

— *оговаривает условия участия в операции третьих стран.* Такое участие возможно, если оно не подрывает систему принятия решений ЕС и осуществляется на основе принципов, аналогичных принятым для

стран-членов, что в случае полицейских миссий означает оплату расходов, связанных с деятельностью персонала за счет делегирующей стороны. Для ПМЕС число возможных третьих стран-участников ограничивается европейскими странами — членами НАТО, а также теми странами ОБСЕ, которые уже принимали к моменту начала ПМЕС участие в деятельности Международных полицейских специальных сил ООН (*International Police Task Force — IPTF*), на смену которым приходит операция ЕС. Для миссии «Фемида» участие третьих стран не предусмотрено, очевидно, в силу ее более ограниченного и менее затратного характера;

— *при необходимости обуславливает доступ участников операции к закрытым документам ЕС.* Полномочиями по раскрытию необходимой конфиденциальной информации обладает Верховный представитель по ОВПБ. Совместное действие о ПМЕС не включает таких положений. Для операций «Артемиды» и «Алтея» указывается на возможность доступа третьих стран-участников при необходимости к любой конфиденциальной информации, имеющей отношение к проведению операции. Для операций «Проксима» и «Киншаса» подробно прописаны уровни допуска для третьих стран-участниц и страны проведения операции. Так, предоставление информации международной организации-партнеру (ОБСЕ в случае «Проксимы» и ООН для «Киншасы») разрешено только до уровня с низким грифом секретности в ЕС — «Ограничено» включительно. Третьим странам-участницам доступны документы до уровня «Конфиденциально», следующего за грифом «Ограничено». Документы такого же уровня могут быть предоставлены стране проведения операции только в случае особой и неотложной необходимости, в противном случае в отношении нее действуют правила, соответствующие существующему уровню отношений страны с ЕС. Информирование правительства Грузии включает предоставление имеющих отношение к миссии документов с грифом «Ограничено». Таким образом, недоступными для связанных с операциями государств, не являющихся членами ЕС, в большинстве случаев остаются документы под грифами «Секретно» и «Совершенно секретно»³⁰.

— *определяет условия финансирования операций.* Детализация устанавливаемых расходов различна и может включать как общую сумму, выделяемую на осуществление миссии, так и конкретные указания на затраты, необходимые для развертывания и продолжения операций, и на источники поступления средств (бюджет Сообщества и взносы государств-членов).

Деятельность ЕС по развертыванию полицейских и военизированных миссий становится все более интенсивной. Подготовить возможное проведение в будущем полицейской миссии было призвано Совместное действие о направлении в Ирак группы экспертов для осуществления диалога по этому вопросу с иракскими властями³¹.

Помощь и безопасность. Помимо проведения самостоятельных операций по урегулированию конфликтов, ЕС, используя механизм Совмест-

ных действий, оказывает помощь государственным органам третьих стран. Так, были приняты решения о консультативной поддержке восстановления полиции Албании, о содействии Грузии в обеспечении безопасности миссии ОБСЕ на границе с Чеченской и Ингушской Республиками РФ, о разносторонней помощи упомянутому выше полицейскому формированию в ДРК³². В первом случае вклад ЕС ограничивается участием в обучении албанской полиции и деятельностью предоставляемых Европейским союзом советников. По отношению к Грузии ЕС согласовал передачу снаряжения для пограничной службы на сумму 1 млн евро в 2000 г., возложив осуществление решения на Комиссию ЕС, и выделение еще 100 тыс. евро в 2002 г. на приобретение дополнительного снаряжения. Конголезской полиции в свете соответствующего решения СБ ООН в 2004 г. было решено предоставить финансовую и материальную поддержку по приобретению полицейской амуниции и вооружения. Оговаривается, что решения о денежных переводах должны быть подписаны правительством ДРК, главой операции ЕС и страной — председателем ЕС. В приложении к Совместной позиции содержится список амуниции и вооружения для оснащения подразделения (около 1 тыс. человек). Список включает, в том числе, средства, обычно применяющиеся при подавлении массовых волнений. Все поставки обусловлены осуществлением необходимого учета и контроля.

Совместное действие, положившее начало реализации программы сотрудничества с Россией в области нераспространения ОМУ и разоружения, является примером промежуточного подхода, когда ЕС, не ограничиваясь предоставлением помощи в распоряжение правительства третьей страны, выполняет активную организующую роль на всех этапах использования этой помощи. При этом сама третья страна не вытесняется на позиции исполнителя или объекта действий ЕС, но является полноправным участником программы, которая таким образом приобретает характер двустороннего сотрудничества. Программа включает в себя поддержку строительства в России заводов по уничтожению химического оружия и проведение исследований относительно транспортировки, хранения и использования плутония. Предусмотрена возможность приостановки программы, в случае если российская сторона откажется от сотрудничества по ее выполнению или не позволит ЕС отслеживать и оценивать ее результаты. Общий контроль за реализацией программы поручается Комиссии ЕС, помощь которой должны оказать подразделение Комиссии в составе четырех экспертов в Брюсселе (*Policy and Project Coordination Section*) и совместная работа одного эксперта ЕС и одного российского эксперта в Москве. Позднее состав экспертов оформился иным образом: два эксперта в Брюсселе, дополненные назначаемым Комиссией ЕС главой группы, и один эксперт ЕС в Москве, которому помогает российский секретарь. При этом на руководителя брюссельской группы возлагается ответственность за осуществление Совместного действия в целом. Задачи

этой группы включают создание баз данных экспертов и всех проектов, осуществляемых ЕС и его странами-членами в рассматриваемой области, а также подготовку ежеквартального отчета о реализации программы. Задача московской группы — поддержание необходимых контактов с непосредственными исполнителями проекта и с российскими органами власти. Предполагается, что входящие в программу исследования по плутонию будет проводить главным образом российская сторона. Оказание помощи в завершении строительства завода по уничтожению химического оружия в районе населенного пункта Горный Саратовской области поручено Министерству иностранных дел Германии и немецкому Федеральному ведомству по вооружению и государственным закупкам (*Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung*), с тем чтобы в максимальной степени обеспечить координацию с существовавшей ранее программой российско-германского сотрудничества в отношении этого объекта³³.

Развитием описанной выше программы сотрудничества стало соглашение Совместного действия о выделении Европейским союзом около 8 млн евро в течение 2005—2007 гг. на строительство хранилища радиоактивных материалов во Всероссийском научно-исследовательском институте неорганических материалов им. академика А. А. Бочвара в Москве³⁴. Ответственность за реализацию этого Совместного действия также поручена Германии. На основании отчетов немецкой стороны страна — председатель ЕС при содействии Верховного представителя по ОВПБ будет раз в полгода сообщать о результатах осуществления Совместного действия Совету ЕС. Помощь Комиссии ЕС должен оказать эксперт, решение о приглашении которого содержится в Совместном действии.

Используя Совместные действия, ЕС оказывает помощь деятельности международных организаций и проведению акций многосторонней дипломатии. В размере 3,3 млн евро ЕС в 2004 г. профинансировал программу МАГАТЭ по обеспечению безопасности радиоактивных материалов в Юго-Восточной Европе и Центральной Азии. В число стран, на территории которых предполагается осуществлять программу, вошли Болгария, Турция, Албания, Босния и Герцеговина, Хорватия, Сербия и Черногория, Македония, Молдавия, Румыния, Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Татарстан, Узбекистан, при возможном участии Армении, Азербайджана и Грузии. В течение года действия программы предполагается усилить безопасность хранения, использования, транспортировки и утилизации радиоактивных материалов, в том числе используемых в отраслях, непосредственно не связанных с ядерной энергетикой и другими очевидными источниками повышенной радиоактивной опасности. Кроме того, предусмотрен комплекс действий по улучшению способности правительств участвующих стран обнаруживать нелегальную транспортировку радиоактивных материалов и противодействовать ей. Все составляющие программы включают в себя, наряду с экспертной поддержкой и обучением

персонала, непосредственное осуществление работ по защите ряда объектов, представляющих потенциальную радиационную опасность. На Комиссию ЕС возлагается обязанность отслеживать реализацию программы и использование МАГАТЭ вклада ЕС, информируя Совет ЕС о результатах. Также поддержку в размере 1,8 млн евро в 2004 г. было решено оказать Организации за запрещение химического оружия³⁵.

Финансовая помощь ООН была оказана Европейским союзом в Косово в 1999 г., где было выделено 910 тыс. евро на обеспечение работы миссии ООН в крае. На поддержку деятельности ОБСЕ по организации Смешанной контрольной комиссии (СКК) по урегулированию конфликта между Грузией и Южной Осетией ЕС выделил 210 тыс. евро в 2001 г. и еще 160 тыс. евро в 2003 г.³⁶ Финансирование было предоставлено с целью создания постоянного секретариата СКК и обеспечения функционирования в ее рамках группы экспертов. Условием финансирования является проведение заседаний СКК и группы экспертов не реже чем два раза в год, а также «убедительные усилия» Грузии и Южной Осетии «по достижению реального политического прогресса с целью долговременного и мирного урегулирования своих разногласий». Отслеживать реализацию Совместного действия и докладывать об этом Совету ЕС вновь поручено Комиссии ЕС.

Совместное действие стало основой встречи глав государств и правительств для обсуждения вопроса о Пакте стабильности для Юго-Восточной Европы в Сараево. Европейский союз в 1999 г. взял на себя финансирование мероприятия, выделив на это 1 млн 250 тыс. евро. Сумма в размере 770 тыс. евро была выделена Европейским Союзом в 2000 г. на проведение встречи на высшем уровне между странами ЕС и государствами Балканского региона в Загребе с целью обсуждения путей по укреплению стабильности и обеспечению процветания в регионе. Подчеркивается направленность Совместного действия на поддержку европейской ориентации балканских стран. Аналогичным образом была оказана поддержка проведению встречи по вопросам Международного кодекса поведения в области нераспространения баллистических ракет (*International Code of Conduct — ICOC*) под председательством ЕС, на которую было выделено 55 тыс. евро³⁷.

Корректировка Евросоюза. Совместное действие может в ряде случаев быть направлено не столько на внешнее окружение ЕС, сколько на сами страны-члены, определяя их образ действий по отношению к вопросам, связанным с проблемами внешней политики и безопасности ЕС. Так, ЕС обязал страны-члены и подпадающих под их юрисдикцию лиц придерживаться существующих международных режимов контроля за экспортом продукции двойного назначения при оказании любой технической помощи в случаях, когда имеются сведения об использовании этой помощи в целях, связанных с ОМУ и средствами его доставки³⁸. Под действие обязательства не подпадают случаи, когда помощь оказывается обществен-

ности и для проведения фундаментальных научных исследований, а также по отношению к ряду стран³⁹. Реализация этого Совместного действия предполагает внесение странами-членами необходимых изменений в национальные законодательства и определение (на национальном уровне) санкций за нарушение устанавливаемых правил.

Совместным действием Верховный представитель по ОВПБ наделен правом в экстренных случаях принимать решения относительно европейской спутниковой навигационной системы «Галилео» ввиду потенциальной угрозы, которую она может представлять для безопасности ЕС⁴⁰. Вне чрезвычайной ситуации правом принимать такие решения наделен Совет ЕС. Он же может при необходимости изменить экстренное решение верховного представителя.

Совместные действия также используются ЕС для формирования институтов, призванных дополнить систему механизмов ОВПБ/ЕПБО. Так, были сформированы Институт исследования проблем безопасности (*EU Institute for Security Studies — EUISS*), Спутниковый центр (*EU Satellite centre*) и Европейское оборонное агентство (*European Defence Agency*)⁴¹. В таких случаях Совместные действия определяют задачи создаваемого органа, систему руководящих им структур, размещение штаб-квартиры, общие положения о формировании бюджета, общие правила подбора персонала и условия возможного участия в деятельности органа представителей стран, не являющихся членами ЕС. Все три органа наделяются правосубъектностью. Обеспечивается их поднадзорность КПБ и участие в управлении ими Верховного представителя по ОВПБ и представителей военных структур ЕС. В качестве основы бюджета органов указываются взносы стран — членов ЕС, распределенные в соответствии с уровнем их национального дохода.

Стратегическое действие. Совместное действие по противодействию дестабилизирующему влиянию накопления и распространения легких вооружений — пример документа промежуточного характера, объединяющего в себе нескольких адресатов и выполняющего рамочные функции, приближающие его к Общим стратегиям и ряду аналогичных Общих позиций⁴². Документ содержит как согласованный самими странами-членами подход к вопросу об экспорте рассматриваемых видов вооружений, так и меры воздействия на другие государства, а также положения о помощи международным организациям. ЕС выражает намерение способствовать соблюдению принципов, обеспечивающих борьбу с нелегальным экспортом легких вооружений и ограничение их производства и экспорта объемами, необходимыми в целях обеспечения безопасности государств и участия стран в миротворческих операциях ООН. В отношении третьих стран планируется содействие желающим обеспечить необходимые условия контроля за легкими вооружениями и уничтожения этих вооружений. Меры по укреплению доверия должны способство-

вать росту числа акторов, добровольно идущих на ликвидацию излишков оружия. Страны — члены ЕС выступают за внесение соответствующих пунктов в заключаемые в зонах конфликтов мирные соглашения и в мандаты миротворческих миссий, а также за использование полномочий СБ ООН в целях воздействия на акторов, не склонных к добровольному сотрудничеству. Реализация Совместного действия возложена как на Совет ЕС, так и на Комиссию ЕС в соответствии с их полномочиями, а страны-члены намерены действовать в заданном в документе направлении, согласовывая насколько возможно свои шаги с деятельностью институтов ЕС. Страна-председатель должна при этом обеспечивать необходимые для осуществления Совместного действия контакты с ООН, другими международными организациями, третьими странами и различными регионами мира. В отличие от большинства других, это Совместное действие не определяет объемов финансирования и конкретных проектов, подлежащих реализации, предполагая принятие в дальнейшем Советом ЕС решений по этим вопросам. Примером таковых могут служить решения Совета ЕС, направленные на борьбу с распространением легких вооружений в Юго-Восточной Европе в целом, в Албании, в странах Латинской Америки и Карибского бассейна⁴³. Во всех трех случаях речь идет о решении предоставить финансовую поддержку осуществляемому международному проекту, цели которого совпадают с целями описанного выше Совместного действия ЕС. Такими проектами стали расположенный в Белграде «Региональный центр по сокращению легких вооружений в Юго-Восточной Европе» («*South East Europe Regional Clearinghouse for Small Arms Reduction*») под эгидой Программы развития ООН и Пакта стабильности для Юго-Восточной Европы, программа уничтожения излишков легкого вооружения в Албании под управлением Агентства НАТО по обслуживанию и снабжению (*NATO Maintenance and Supply Agency — NAMSA*) и Региональный центр ООН за мир, разоружение и развитие в странах Латинской Америки и Карибского бассейна (*UN Regional Centre for Peace, Disarmament and Development in Latin America and the Caribbean — UN-LiREC*) в Лиме. Предполагаемое финансирование составляет 200 тыс., 820 тыс. и 700 тыс. евро соответственно. Осуществление решений, включающее в себя проведение переговоров и заключение соглашений о деталях оказываемой поддержки с реализующими проекты международными организациями, возложено на Комиссию ЕС.

Документы, содержащие в себе решения ЕС о проведении той или иной политики, направленной во внешний мир, сами по себе не позволяют судить об эффективности ОВПБ, поскольку такая оценка требует учета процесса осуществления и результатов принятых Общих стратегий, позиций и Совместных действий. Однако они показывают, насколько масштабной и разносторонней является деятельность запущенного Договором о ЕС механизма принятия внешнеполитических решений. Используя разнообразные инструменты, обычно встречающиеся в дипломатической практике на-

циональных государств, ЕС в настоящее время вовлечен в многочисленные процессы международного взаимодействия. Общая внешняя политика выработывается на постоянной основе, не исключая проблем и расхождений, но и не прерываясь из-за них. То, насколько плодотворна развитая Союзом активность, покажут время и дальнейшие исследования ОВПБ.

Примечания

¹ См., например: Данилов Д. А. Общая внешняя политика и политика безопасности ЕС // Европейский Союз на пороге XXI века. Выбор стратегии развития (под ред. Ю. А. Борко, О. В. Буториной). М., 2001; Журкин В. В. Европейский Союз: Внешняя политика, безопасность, оборона // Доклады Института Европы РАН. М., 1998. № 47.

² См., например: Паклин Н. Евросоюз идет в арьергарде НАТО // Российская газета. 16.12.2002; Уоллес У. Зачем Евросоюзу конституция? // Независимая газета. 20.06.2003; Караганов С. Россия, Европа и новые вызовы // Труд. 19.02.2003; Шмигт Г. Россия и в XXI веке останется великой державой // Независимая газета. 24.06.2003; Григорьев Е. Ближайшее будущее ЕС во многом туманно // Независимая газета. 29.07.2004; A Club in Need of a New Vision // The Economist. 01.03.2004.

³ См.: The Treaty of Maastricht. Treaty on the EU. Title V. Art. J. 1, J. 2, J. 3.

⁴ См.: The Treaty of Amsterdam. 10.11.1997. Treaty on the EU. Art. J. 2, J. 3, J. 4, J. 5.

⁵ См.: Nice Treaty. 26.02.2001. Treaty on the EU. Title V.

⁶ См.: Actes Juridiques PESC. Conseil de l'Union Européenne. Bruxelles. 18.06.2004.

⁷ См.: Common Strategy (далее CS — С. У.) on Russia, European Council (далее ЕСо — С. У.) 1999/414/CFSP. 04.06.1999; CS on Ukraine, ЕСо 1999/877/CFSP. 11.12.1999; CS on the Mediterranean region, ЕСо 2000/458/CFSP. 19.06.2000.

⁸ См.: CS 2003/471/CFSP. 20.06.2003; CS 2003/897/CFSP. 12.12.2003; Decision amending CS 2000/458/CFSP, ЕСо 2004/763/CFSP. 05.11.2004.

⁹ См.: Lynch D. Russia faces Europe // Chaillot Papers № 60. EU Institute for Security Studies. Paris. 2003. P. 57.

¹⁰ См.: Everts S. Shaping a Credible EU Foreign Policy. L. 2002. P. 43.

¹¹ См.: Presidency Work Plan on the Implementation of the CS of the EU on Russia, Council of the EU (далее СоЕУ — С. У.) 5376/04.20.01.2004; Information on the Presidency Priorities for the Implementation of the CS for the Mediterranean Region. СоЕУ 5313/04. 20.01.2004.

¹² См.: Council Report on the Implementation of the CS of the EU on Russia, СоЕУ 10293/04. 08.06.2004; Draft Council Report to the ЕСо on the Implementation of the CS of the EU on Ukraine. СоЕУ 15258/03.01.12.2003; Report by the Greek Presidency on the Review on the implementation of the CS of the EU on the Mediterranean Region. СоЕУ 10324/03. 10.06.2003.

¹³ См.: Treaty on the EU. Title V. Art. 13 (3).

¹⁴ См.: Treaty on the EU. Title V. Art. 23 (2).

¹⁵ См., например: Common Position (далее СР — С. У.) on Bosnia and Herzegovina, СоЕУ 97/625/CFSP. 15.09.1997; СР on Belarus, СоЕУ 98/448/CFSP. 09.07.1998; СР on Zimbabwe, СоЕУ 2004/161/CFSP. 19.02.2004.

¹⁶ См., например: СР on Burma/Myanmar, СоЕУ 2003/297. 28.04.2003; СР on Zimbabwe, СоЕУ 2004/161/CFSP. 19.02.2004.

¹⁷ См., например: СР on Afghanistan, СоЕУ 96/746. 17.12.1996; СР on Zimbabwe, СоЕУ 2002/145/CFSP. 18.02.2002; СР on Burma/Myanmar, СоЕУ 2003/297. 28.04.2003; СР on Ethiopia and Eritrea, СоЕУ 1999/206/CFSP. 15.03.1999.

¹⁸ См., например: СР on Belarus, СоЕУ 98/448/CFSP. 09.07.1998.

¹⁹ См.: CP on Burma/Myanmar, CoEU 2003/297/CFSP. 28.04.2003.

²⁰ См., например: CP on Sierra Leone, CoEU 2002/992/CFSP. 19.12.2002; CP on Liberia, CoEU 2004/137/CFSP. 10.02.2004.

²¹ См., например: CP on Burma/Myanmar, CoEU 2004/423/CF-SP. 26.04.2004.

²² См.: CP on ICTY, CoEU 2004/293/CFSP, 30.03.2004; CP on Terrorism, Council of the EU 2001/931/CFSP. 27.12.2001.

²³ См.: CP on ICC, CoEU 2001/443/CFSP, 11.06.2001; CP of ICC, CoEU 2003/444/CFSP, 16.06.2003; CP on BTWC, CoEU 1999/346, 17.05.1999; CP on Non-Proliferation of WMD, CoEU 2003/805/CFSP. 17.11.2003.

²⁴ См.: CP on Rwanda, CoEU 1999/452/CFSP. 12.07.1999; CP on Nigeria, CoEU 2002/401/CFSP. 27.05.2002; CP on Africa, CoEU 2004/85/CFSP. 26.01.2004.

²⁵ См.: CP on the Temporary Reception of Certain Palestinians, CoEU 2002/400/CFSP. 21.05.2002.

²⁶ Сравнить, например: Joint Action (далее JA — С. У.) on international code of conduct against ballistic missile proliferation, CoEU 2002/406/CFSP. 27.05.2002 и JA on EU Defence Agency, CoEU 2004/551/CFSP. 12.07.2004.

²⁷ См.: JA on Special Representative (далее SR — С. У.) for Middle East, CoEU 2004/534/CFSP. 28.06.2004; JA on SR for the African Great Lakes Region, CoEU 2004/530/CFSP. 28.06.2004; JA on SR for Afghanistan, CoEU 2004/533/CFSP. 28.06.2004; JA on SR to Bosnia and Herzegovina, CoEU 2002/211/CFSP. 11.03.2002; JA on SR for FYROM, CoEU 2004/531/CFSP. 28.06.2004; JA on SR for the South Caucasus, CoEU 2004/532/CFSP. 28.06.2004, JA on SR for Moldova, CoEU 2005/265/CFSP. 24.03.2005.

²⁸ См.: JA on the EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina, CoEU 2002/210/CFSP. 11.03.2002; JA on the EU Military Operation in the FYROM, CoEU 2003/92/CFSP. 27.01.2003; JA on the EU Police Mission in FYROM, CoEU 2003/681/CFSP. 29.09.2003; JA on the EU Military Operation in the Democratic Republic of Congo, CoEU 2003/423/CFSP. 5.06.2003; JA on EUJUST THEMIS, CoEU 2004/523/CFSP. 28.06.2004; JA on the EU Military Operation in Bosnia and Herzegovina, CoEU 2004/570/CFSP. 12.07.2004; JA on EU Police Mission in Kinshasa, CoEU 2004/847/CFSP. 09.12.2004.

²⁹ Об этом элементе процесса принятия решений в ЕС см.: Decision Setting up the Military Committee of the E.U., CoEU 2001/79/CFSP. 22.01.2001. Решение о начале операции см.: Decision on the launching of the EU Military Operation in Bosnia and Herzegovina, CoEU 2004/803/CFSP. 25.11.2004.

³⁰ Подробнее об уровнях секретности в Совете ЕС см.: Decision of the Secretary General of the Council/High Representative for CFSP of 27 July 2000 on Measures for the Protection of Classified Information Applicable to the General Secretariat of the Council.

³¹ См.: JA on establishing an expert team, CoEU 2004/909/CFSP. 26.11.2004.

³² См.: JA on the Re-establishment of a Viable Police Force in Albania, CoEU 1999/189/CFSP. 9.03.1999; JA on Support for the Establishment of the Integrated Police Unit in the DRC, CoEU 2004/494/CFSP. 17.05.2004; JA on the Capacity of the Georgian Authorities to Support and Protect the OSCE Observer Mission, CoEU 2000/456/CFSP. 20.07.2000; JA on the Capacity of the Georgian Authorities to Support and Protect the OSCE Observer Mission. CoEU 2002/373/CFSP. 21.05.2002.

³³ См.: JA on a EU Cooperation Programme for Non-proliferation and Disarmament in the Russian Federation, CoEU 1999/878/CFSP. 17.12.1999; JA on the EU Cooperation Programme for Non-proliferation and Disarmament in the Russian Federation, CoEU 2003/472/CFSP. 24.06.2003.

³⁴ См.: JA for the Support of the Physical Protection of a Nuclear Site in the Russian Federation, CoEU 2004/796/CFSP. 22.11.2004; <http://www.bochvar.ru>.

³⁵ См.: JA on Support for IAEA Activities, CoEU 2004/495/CF-SP. 17.05.2004; JA on Support for OPCW Activities, CoEU 2004/797/CFSP. 22.11.2004.

³⁶ См.: JA on the Installation of the Structures of the UNMIK, CoEU 1999/522/CFSP. 29.07.1999; JA on the Conflict Settlement Process in South Ossetia, CoEU 2001/759/CFSP. 29.10.2001; JA on the Conflict Settlement Process in Georgia / South Osetia, CoEU 2003/473. 25.06.2003.

³⁷ См.: JA on a Meeting of Heads of State and Government in Sarajevo, CoEU 1999/480/CFSP. 19.07.1999; JA on a Meeting of Heads of State or of Government in Zagreb, CoEU 2000/717/CF-SP. 16.11.2000; JA on International Code of Conduct Against Ballistic Missile Proliferation, CoEU 2002/406/CFSP. 27.05.2002.

³⁸ См.: JA on the Control of Technical Assistance Related to Certain Military-end uses, CoEU 2000/401/CFSP. 22.06.2000.

³⁹ Список стран см.: Regulation (EC) 1334/2000. Annex II. Part 3.

⁴⁰ См.: JA on the Operation of the European Satellite Radio-navigation System Affecting the Security of the EU, CoEU 2004/552/CFSP. 12.07.2004.

⁴¹ См.: JA on the Establishment of a E.U. Institute for Security Studies, CoEU 2001/554/CFSP of 20.07.2001; JA on the Establishment of a E.U. Satellite Centre, CoEU 2001/555/CFSP of 20.07.2001; JA on the Establishment of the European Defence Agency. CoEU 2004/551/CFSP of 12.07.2004.

⁴² См.: JA on the Destabilizing Accumulation and Spread of Small Arms and light Weapons, CoEU 2002/589/CFSP. 12.07.2002.

⁴³ См.: Decision on the Implementation of the JA 2002/589/CFSP, CoEU 2002/842/CFSP. 21.10.2002; Decision on the Implementation of the JA 2002/589/CFSP, CoEU 2003/276/CFSP. 14.04.2003; Decision on the Implementation of the JA 2002/589/CFSP, CoEU 2003/543/CFSP. 21.07.2003.

Ю. А. Борко

Свет и тени европейской интеграции*

Неоспоримые достижения европейской интеграции и все более очевидный ее кризис — две ипостаси нынешнего Евросоюза. Для прорыва в будущее необходима мощная объединительная идея, сопоставимая по смелости и привлекательности с той, которой руководствовались отцы-основатели единой Европы пятьдесят лет назад.

В марте 2007 года исполняется 50 лет со дня подписания в Риме Договора об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом) и Договора об учреждении Европейского экономического сообщества (ЕЭС). Последний сыграл ключевую роль в определении стратегического курса западноевропейской интеграции — того самого, которым на протяжении десятилетий настойчиво следователи «отцы» европейской интеграции и их преемники.

За прошедшие полвека Европейское сообщество, переименованное 15 лет назад в Европейский союз, добилось впечатляющих успехов. После расширений 2004 и 2007 годов ЕС включает в себя 27 государств, объединяя почти всю Европу от Атлантики до Содружества Независимых Государств. Сформирован Экономический и валютный союз (ЭВС) с единой валютой и достаточно жесткой координацией экономической политики его стран-членов. На мировой арене Евросоюз выступает в качестве второго по мощи экономического центра (83% ВВП США) и одного из основных акторов в системе международных отношений.

На этом фоне неожиданными на первый взгляд выглядят дискуссии о кризисных явлениях в Европейском союзе и стратегии их преодоления, развернувшиеся с недавних пор в столицах государств-членов и брюссельских институтах. Жак Делор, бывший председатель Европейской комиссии (1985 — 1995), выдающийся архитектор европейской интеграции, инициатор и топ-менеджер двух самых масштабных проектов — завершения строительства единого внутреннего рынка (1985 — 1992) и создания ЭВС (1992 — 1999), — публично заявил, что ЕС переживает самый тяжелый кризис в своей истории, потерял ориентацию и не имеет общего видения единой Европы.

Неоспоримые достижения европейской интеграции и все более очевидный ее кризис — две ипостаси нынешнего Евросоюза. Осмыслить их взаимосвязь невозможно, не вернувшись к истокам.

* Борко Ю. А. Свет и тени европейской интеграции // Россия в глобальной политике. 2007. № 1.

Путь к единству

В основе эволюции идеи «единой Европы» от мечты и утопических проектов, выношенных одиночками, к идейному движению и политическому проекту лежит многовековой опыт сосуществования нескольких десятков народов, которые разместились на пространстве, составляющем чуть больше 7% заселенной территории Земли.

Два первых дошедших до нас трактата о необходимости создания единой христианской республики были написаны в первой декаде XIV века. Автором одного являлся парижский аббат Пьер Дю Буа, другой принадлежал перу великого итальянского поэта Данте Алигьери.

В начале 60-х годов XV столетия итальянский гуманист Энеа Сильвио Пикколомини, он же папа Пий II, призвал паству к миру «в Европе — нашем отечестве, нашем собственном доме, у нашего святого очага». В течение XV — XVIII веков появились почти два десятка проектов «единой Европы». После знаменитой речи с призывом к созданию «Соединенных Штатов Европы», произнесенной Виктором Гюго с трибуны Парижского конгресса пацифистов в августе 1849 года, эта идея становится девизом ряда европейских организаций, включая 2-й Интернационал (1889 — 1919). Возродившееся после Первой мировой войны движение за единую Европу впервые было официально поддержано государством, когда в сентябре 1930-го министр иностранных дел Франции Аристид Бриан внес на рассмотрение Лиги Наций Меморандум об организации режима Европейского федерального союза.

Но, как известно, 30-е годы XX столетия остались в европейской истории как одна из самых отвратительных ее страниц, а Вторая мировая война — как самая кровавая. К середине века Европа, которая так долго определяла ход мировой истории, обнаружила себя на дымящихся руинах. Цепь потрясений, выпавших на ее долю менее чем за полсотни лет, воспринималась как плата за собственную слепоту, за игнорирование постепенно накапливавшихся противоречий экономического, социального и политического характера, за нескончаемое состязание воинствующих «национальных эгоизмов», действовавших вопреки здравому смыслу и не считавшихся с жертвами.

«Политические верхи» и мыслящие люди в западноевропейских странах, в первую очередь тех, что входили в «концерт европейских держав», начали постигать масштабы катастрофы и реальную опасность их превращения в задворки двух «центров силы» в послевоенном мире — США и СССР. Перед Западной Европой стоял гамлетовский вопрос «быть или не быть», и ответ зависел от того, сумеет ли она вырваться из порочного круга все более жестоких войн, в котором вращалась с конца XVIII до середины XX века.

Пожалуй, наиболее четко и убедительно ситуацию обрисовал Уинстон Черчилль. Его короткая речь — три странички печатного текста, — произнесенная 19 сентября 1946-го в Цюрихском университете, начиналась словами: «Я хочу говорить сегодня о трагедии Европы... оплота христианской веры и христианской этики, родины большинства творений культуры, искусства, философии и науки... Европы, извергшей из себя серию страшных националистических распрей». Черчилль напомнил, что в недавней войне Европе угрожало возвращение к «временам раннего Средневековья со всей его жестокостью и гнусностью», и предупредил, что «темные времена еще могут вернуться». Единственное лекарство, заявил многоопытный политик, — это «воссоздать европейскую семью», «построить нечто вроде Соединенных Штатов Европы», и «первым шагом» к этому «должно быть партнерство Франции и Германии».

Речь Черчилля вдохновила множество людей, движение за создание Соединенных Штатов Европы к тому времени уже получило развитие в Западной Европе. Именно европейское единство оказалось той идеей, которая смогла мобилизовать и консолидировать все дееспособные силы общества, готовые принять участие в возрождении Западной Европы.

В мае 1948 года в Гааге состоялся европейский конгресс, собравший весь цвет западноевропейской политической и интеллектуальной элиты. Он завершился принятием документа «Послание европейцам» и нескольких политических резолюций. Но парадокс заключался в том, что, хотя форум и призвал к созданию европейской федерации, однако на деле все свелось к созданию Совета Европы — традиционной международной организации, не обладавшей ни полномочиями, ни инструментами строительства «единой Европы».

Между тем экономика стран Западной Европы по-прежнему крайне нуждалась в восстановлении и модернизации, в возвращении утраченных ведущих позиций на мировых рынках. Необходимо было консолидировать европейские демократии, над которыми нависла реальная «коммунистическая угроза», как внешняя — в лице милитаризованного Советского Союза, так и внутренняя — в виде коммунистического движения в самой Западной Европе. По воспоминаниям одного из инициаторов европейской интеграции Жана Монне, в Европе сгущалась атмосфера холодной войны. Народы и их лидеры были охвачены «психозом» неизбежного вооруженного противостояния. «Источником риска, — вспоминал он, — все еще была Германия, но не потому, что опасность исходила от нее, а потому, что она стала ставкой в игре других». Требовался концептуальный и политический «прорыв».

Как знать, возможно, интеграция не состоялась бы, во всяком случае в таком виде и с такими результатами, если бы «в нужное время и в нужном месте» не оказались три человека: Жан Монне, занимавший в 1947 — 1950 годах пост комиссара по планированию при правительстве Франции,

автор и руководитель мероприятий по восстановлению ее экономики; Робер Шуман — министр иностранных дел (1948 — 1953), один из наиболее авторитетных политиков Франции; Конрад Аденауэр — первый канцлер созданной в сентябре 1949-го Федеративной Республики Германии.

Первый из них стал автором интеграционной стратегии и проекта создания франко-германского сообщества угля и стали, наделенного функцией наднационального управления угольной и металлургической отраслями обеих стран, в том числе принятия решений, обязательных к исполнению национальными властями. Проект Монне противоречил всем устоявшимся правилам и представлениям, посягая на святая святых — неограниченный и неприкосновенный национально-государственный суверенитет. Этот проект расходился с нормами и практикой межгосударственных отношений и деятельности международных организаций, предполагающих предоставление рекомендаций, никого и ни к чему не обязывавших. Он отвергал концепцию европейского федерализма, которая была поддержана европейским конгрессом в Гааге.

Однако, несмотря на все это, Шуман и Аденауэр поддержали проект. 9 мая 1950 года Робер Шуман обнародовал заранее согласованный с германским федеральным канцлером текст (вошедший в историю как Меморандум Шумана) официального предложения французского правительства правительству ФРГ учредить Европейское объединение угля и стали (ЕОУС). Договор об учреждении ЕОУС был подписан 18 апреля 1951-го в Париже представителями Франции, Федеративной Республики Германии, Италии, Бельгии, Нидерландов и Люксембурга. Это было событие, которое считается отправным пунктом объединения Европы.

История европейской интеграции совсем не походила на триумфальный марш-бросок. В частности, в середине 1970-х годов в СМИ одна за другой появлялись публикации под такими заголовками, как, например, «С единой Европой покончено», «У смертного одра Европы».... (Данная ситуация была обусловлена крахом Бреттон-Вудской валютной системы в 1971-м, а также двумя энергетическими кризисами, которые вызвали застой в экономике Западной Европы. Многие правительства вводили количественные и технические ограничения на импорт продукции из других стран ЕЭС. — *Прим. ред.*) Однако каждый раз, когда возникали препятствия и угроза возврата в прошлое, мощная инерция движения к «единой Европе», заданная в 1950-е годы, брала верх.

Послевоенный период характеризовался взрывом духовной, интеллектуальной и политической энергии. Переосмысливались старые общественные теории, формировались новая политическая идеология и новая стратегия развития. В конце 1940-х — начале 1970-х возникли известные концепции «социально ориентированной экономики» и «государства благосостояния». Они были положены в основу государственной политики и новых отношений между трудом и капиталом наряду с не востребован-

ными ранее кейнсианской теорией государственного регулирования экономики и концепцией «социального партнерства». В итоге подавляющее большинство стран Западной Европы подошли к рубежу двух столетий, создав, по сути, новую культуру общественных и межгосударственных отношений и такую систему регулирования, которая позволяла «снимать» накапливавшиеся противоречия в обществе и государстве.

Размыкание рядов

За последние четыре года государства — члены Европейского союза трижды не смогли прийти к согласию по вопросам первостепенной важности. В 2003-м они раскололись на два лагеря, заняв противоположные позиции в отношении военной агрессии США в Ираке. В 2005 году французы и голландцы отвергли на национальных референдумах одобренный саммитом ЕС проект европейской Конституции, в результате чего он «заморожен» и поныне. А в 2006-м страны-члены так и не договорились о единой энергетической стратегии, и в частности о согласованном подходе к энергетическому сотрудничеству с Россией. Кроме того, вето, наложенное Варшавой на переговоры с Москвой относительно нового соглашения взамен действующего Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Евросоюзом, показало, что одно-единственное государство способно заблокировать даже такие действия Европейского союза, которые получили одобрение всех остальных стран-членов.

Сейчас многие политики и эксперты объясняют разногласия и разброд расширением ЕС в 2004 году. В действительности же процесс эрозии единства начался гораздо раньше. Прежде всего потому, что с укреплением франко-германского альянса оставалось все меньше оснований опасаться серьезных конфликтов внутри региона. Изменилось и восприятие угроз извне: как следствие, значительно ослаб дисциплинирующий эффект холодной войны. Карибский кризис в начале 1960-х продемонстрировал, что две сверхдержавы находятся в состоянии «ядерного пата» и готовы к компромиссам на условиях сохранения геополитического статус-кво. В 1975 году на хельсинкском Совещании по безопасности и сотрудничеству в Европе был подписан Заключительный акт, представлявший собой своего рода пакт о мирном сосуществовании европейских государств, разделенных «железным занавесом». Завершение холодной войны и крах коммунизма в Восточной Европе и Советском Союзе окончательно развеяли у государств — членов Евросоюза ощущение внешней угрозы.

В постепенном увядании чувства единения свою роль сыграли время и неизбежная смена поколений. Новая генерация политиков, администраторов и специалистов, ведающих делами Европейского союза, родилась и выросла в благополучное время. Они профессионально делают

свое дело, но там, где раньше царили энтузиазм и творческая инициатива, ныне утвердился дух казенного учреждения и бюрократической волокиты.

На самом деле последние расширения ЕС — это еще один шаг на пути к дифференциации интересов и позиций в Сообществе/Союзе. Начало данной тенденции было положено вступлением в ЕЭС Великобритании в 1973-м. (В том же году членами этого объединения стали также Дания и Ирландия. — *Прим. ред.*) «Шестерка» стран-основателей полагала, что положительный политический эффект членства Великобритании перевесит все минусы, связанные с ожидаемыми расхождениями с Лондоном как по вопросам экономической интеграции, так и в сфере международных отношений. Позже, в 1980-е, «девятка», принимая в свои ряды Грецию, Испанию и Португалию, оценивала растущую неоднородность объединения как издержки, перекрываемые политическими выгодами расширения границ европейской демократии и «единой Европы».

Усиливавшиеся расхождения национальных интересов уже тогда поставили в повестку дня вопрос об изменении модели интеграции. Ответ был найден в таких, к примеру, концепциях, как «интеграция на разных скоростях», «интеграция с меняющейся геометрией» и др. Первая из них фактически стала официальной доктриной после того, как Договор о Европейском союзе (Маастрихтский договор), подписанный в феврале 1992 года, зафиксировал право Великобритании и Дании не входить в создаваемый ЭВС и согласился с тем, что любая группа государств-членов может развивать «продвинутое» сотрудничество, т. е. осуществлять программы углубления интеграции, не оглядываясь на других членов ЕС.

Почему же в таком случае именно недавнее расширение на Восток заставило всерьез усомниться в способности Евросоюза сохранить единство? Проблема не только и не столько в большом экономическом и социальном разрыве между «старожилами» и «новичками».

Глубинная причина состоит в том, что членами Европейского союза стали государства с иной исторической судьбой и, стало быть, с иной ментальностью, с иной культурой общественных и отчасти человеческих отношений.

Для стран Центральной и Восточной Европы вступление в ЕС и НАТО явилось прежде всего бегством от прошлого и гарантированной защитой от возвращения в него, как бы эфемерна ни была эта угроза. Конечно, не последнюю роль сыграли и прагматические интересы. Но все это не может служить надежным фундаментом для подлинного единства.

Водораздел между двумя регионами Европы, почти совпадавший с восточной границей Евросоюза-15, перенесен теперь внутрь территории ЕС-27. Сегодняшний Европейский союз — это несколько неформальных группировок, различающихся по уровню и потенциалу развития, а также по географическому положению и размерам входящих в них государств.

До расширения проектам «продвинутого» сотрудничества отводилась подсобная роль — служить локомотивом, тянущим за собой весь состав. «Новички» (а это половина государств — членов Евросоюза) в данную схему не вписываются. Их стартовые позиции находятся далеко позади, развитие ЕС будет в течение многих будущих десятилетий определяться движением на разных скоростях. Разработка и осуществление общей внутренней и внешней политики становятся делом крайне затруднительным, а в ряде случаев, как мы успели убедиться, невозможным.

Как создать «фактическую солидарность»?

В настоящее время человечество (а с ним и вся Европа) вступает в сложный период, характеризующийся масштабными переменами. Налицо повышенная нестабильность и острые конфликты, чреватые кровавыми войнами и ставящие под угрозу мир и безопасность на всей планете, не исключая и Европу. Мощной силой вновь становятся национализм и религия, заполняющие идейный вакуум, возникший в результате дискредитации политических идеологий XX столетия. Ведущую роль в мире будет играть группа самых влиятельных государств, в которую, кроме США, войдут Китай, Россия, Индия, а возможно, Япония, Бразилия и одна из мусульманских стран умеренной ориентации. Европейский союз или войдет в этот «клуб» как единое целое, или останется за бортом.

Политические «верхи» ЕС и общественность его стран-членов должны в полной мере осознавать условия, в которых им придется существовать в грядущие десятилетия. Закончились времена тепличных условий, когда Западная Европа на протяжении более 40 лет имела возможность сосредоточиться на своем благоустройстве, находясь под защитой американского «ядерного щита» и оставив всю «черную работу» парням из Вашингтона. Теперь единой Европе придется самой заботиться о том, как себя обезопасить, в том числе путем наращивания своей экономической и военной мощи, приобретения новых политических союзников и, конечно, укрепления своего единства.

В уже упомянутом Меморандуме Шумана с поразительной четкостью была сформулирована суть интеграционной стратегии, ее главный метод: «Единая Европа не будет создана сразу или на основе общего проекта; она возникнет благодаря конкретным делам, которые создадут фактическую солидарность». О каких конкретных делах может идти речь на нынешнем этапе?

Во-первых, Евросоюзу необходимо полностью реализовать несколько начатых, но еще не завершенных проектов, а именно:

- довести до конца процесс ратификации европейской Конституции, а также реформу институтов Европейского союза, призванную поднять их политический статус и, главное, эффективность.

Принятие европейской Конституции будет воспринято как победа духа единства и солидарности над разобщенностью в расширенном Евросоюзе. Неудача похоронит этот документ и поставит под удар остальные программы;

- завершить создание единого внутреннего рынка (ЕВР) и Экономического и валютного союза в рамках ЕС-27. Наибольшую трудность представляет строительство полномасштабного ЭВС. Ныне, после вступления Словении, в него входят 13 государств. Перспективы присоединения остальных государств-членов туманны. Но, не решив эту задачу, нельзя построить полностью интегрированную экономическую систему, равную или близкую по эффективности к американской экономике;
- выполнить принятую в 2000 году Лиссабонскую программу создания новой «экономики, основанной на знаниях», превратить последнюю в «самую динамичную и конкурентоспособную экономику в мире, обеспечивающую устойчивый экономический рост, повышение занятости и укрепление социальной солидарности». После провального старта реализации программы ее амбициозная первоначальная цель — догнать и перегнать всех по динамике и конкурентоспособности экономики к 2010-му — исчезла из документа. Но в условиях возросшей конкуренции со стороны Китая и других динамично развивающихся азиатских и латиноамериканских стран задача модернизации экономик стран Европейского союза на основе новейших технологий, повышения темпов роста и конкурентоспособности стала еще более актуальной. Это вопрос места единой Европы в мировой экономике XXI века;
- перейти к более всеобъемлющей Общей внешней политике и политике безопасности, а также Общей европейской политике безопасности и обороны. Эта важнейшая задача была декларирована еще в Договоре о Европейском союзе (Маастрихт — 1992 и Амстердам — 1997), но после расширения Евросоюз почти потерял способность говорить на международной арене «единым голосом». У государств-членов явно усилилось стремление к проведению самостоятельной внешней политики. Баланс между Общей внешней политикой и политикой безопасности ЕС и действиями его государств-членов необходим для того, чтобы объединенная Европа могла успешно отстаивать свои интересы и позиции на международной арене;
- добиться заметного прогресса в экономическом и социальном сближении старых и новых государств-членов, а также в реальной интеграции «новичков» в ЕВР и систему институтов Европейского союза, используя, в частности, выделенные на эти цели ресурсы в рамках бюджетной программы ЕС на 2006 — 2013 годы;

- определить пределы возможного расширения Евросоюза. Пока более или менее ясна судьба только двух официальных кандидатов — Македонии и Хорватии. По поводу членства Турции консенсуса все еще нет. Остается сомнительной и перспектива вступления в объединение четырех балканских стран — Албании, Сербии, Черногории, Боснии и Герцеговины.

Во-вторых, требуются новые стратегические программы, позволяющие реагировать на новые вызовы. Речь в первую очередь идет о проблемах, связанных с энергетикой. По мнению большинства государств — членов Европейского союза, чрезмерная зависимость от импорта нефти и газа ставит под угрозу энергетическую безопасность. В последнее время это опасение значительно обострилось вследствие коротких перебоев в российских поставках из-за споров Москвы с Киевом и Минском по вопросам цен на энергоресурсы. Уже в этом году, 11 января, Еврокомиссия вынесла на рассмотрение государств-членов пакет документов по энергетике и изменению климата.

По сути, это долгосрочная программа диверсификации импорта энергоресурсов и уменьшения общей зависимости от него благодаря использованию возобновляемых ресурсов энергии и энергосбережению. Главной трудностью при выполнении данного проекта является выработка единого подхода к отношениям с основными поставщиками энергоресурсов, прежде всего с Россией. В компетенцию органов ЕС общая энергетическая политика не входит, а практика последних двух лет показала, что некоторые европейские государства, особенно крупные, предпочитают решать свои энергетические проблемы в рамках двусторонних отношений с Россией, а также с другими экспортерами нефти и газа.

Но самая серьезная и длительная угроза Евросоюзу и европейской цивилизации в целом связана с демографией и иммиграцией. Согласно прогнозам, к середине XXI столетия треть, если не больше, населения Западной Европы будет состоять из иммигрантов и их потомков. Со временем иммигранты будут все больше оседать и в Центральной Европе. Найдут ли коренное население общий язык с разноликими диаспорами, особенно мусульманскими? Станет ли Европа подлинным сообществом людей, принадлежащих к разным этносам и культурам, сохранит ли она западные духовные ценности и принципы устройства общества и государства?

Незримая стена отчуждения и самоизоляции, которая опоясывает населенные иммигрантами пригороды крупных городов, если и не растет, то не снижается, а агрессивно-ксенофобские настроения среди коренного населения усиливаются. В Брюсселе предпринимаются попытки разработать общую иммиграционную политику, но реальностью является лишь шенгенский визовый режим, который, несмотря на жесткие нормы и усиливающийся пограничный контроль, не в состоянии перекрыть каналы

нелегальной иммиграции. Если не переломить данную ситуацию, то этнонациональный и социальный мир в Европе будет взорван, что может стать концом европейской цивилизации.

У проблемы иммиграции есть и внешнеполитическое измерение. Европа гордится своей новой культурой межгосударственных отношений с характерной для нее терпимостью и склонностью к диалогу и компромиссу. Пока не понятно, принесет ли эта культура успех, соприкасаясь с народами и государствами, которые придерживаются иных правил поведения на международной арене.

Европейскому союзу необходимо гораздо более активно налаживать сотрудничество с мусульманскими государствами, особенно арабскими, откуда идет основной поток мигрантов и распространяются догматы и практика исламского фундаментализма.

Вперед на разных скоростях

Следующие 15 – 20 лет станут для Евросоюза трудным испытанием не только на прочность, но и на жизнеспособность самой идеи европейской интеграции, или, как теперь принято говорить, европейской идентичности. Грядущие достижения и неудачи ЕС будут зависеть главным образом от того, какую степень единства продемонстрируют 27 или, возможно, 30 участников этого объединения в разработке и осуществлении общей внутренней и внешней политики.

В состоянии ли Европейский союз справиться со своими проблемами и решить стоящие перед ним задачи? Его прошлые успехи могут стать точкой опоры. Но могут остаться и мертвым грузом. Проблема не только в недостатке солидарности. Европейской политике не хватает воображения и дерзости. Возможно, многое обусловлено тем, что страны — члены ЕС, прежде всего западноевропейские, пока не выдвинули новых лидеров, способных мыслить и действовать на глобальном уровне.

«Еврооптимисты» по-прежнему считают возможным создание **европейской федерации** — мечты подавляющего большинства сторонников «единой Европы» в 1940 – 1950-е годы, в том числе Монне, Шумана и Аденауэра. Идея федерации незримо присутствует в европейской Конституции: здесь зафиксирован официальный статус «европейского гражданства», учреждена должность министра иностранных дел Евросоюза, значительно расширена сфера, в которой решения принимаются не консенсусом, а большинством голосов. Но при всем при том вероятность создания европейской федерации в обозримом будущем близка к нулю. А если она и будет создана, то в ее состав не войдут ни Великобритания, ни, скорее всего, Дания и Швеция, ни, вполне вероятно, некоторые другие.

«Европессимисты» и «евроскептики» не исключают **распада Европейского союза**. Но такое развитие событий возможно только в случае

глобальной катастрофы, будь то экологический коллапс, мировая война с применением ядерного оружия либо глубокий экономический кризис, по крайней мере равный по масштабу кризису 1929 – 1933 годов. Деградация ЕС до уровня **зоны свободной торговли** также возможна лишь в условиях очень крупных потрясений в мировой экономике.

Не исключен и иной вариант. Перешагнув оптимальный предел своего расширения и соорудив огромный, но не эффективный бюрократический аппарат, Евросоюз под влиянием разных обстоятельств начнет обратное движение — в сторону сокращения регулирующих и контрольных функций на наднациональном уровне и демонтажа соответствующих механизмов бюрократической машины.

Бывший заместитель председателя Европейской комиссии Леон Бриттен несколько лет назад открыто заявил, что не верит в «миф европейской федерации» и надеется на эволюцию «в направлении свободных рынков и свободной торговли». Еще резче высказалась по этому поводу Маргарет Тэтчер: она назвала Европейский союз символом бюрократии, работающей на саму себя, и заявила: единственное, в чем Британия могла бы быть заинтересована, так это в едином внутреннем рынке. Да и то при условии, что он будет действительно свободен и не подвергнется каким-либо ограничениям и чрезмерному вмешательству Еврокомиссии.

Наконец, еще один сценарий подразумевает замену стратегии «интеграции на разных скоростях» политико-организационным **размежеванием участников расширенного ЕС** на две группы. Авторство этой идеи принадлежит бывшему президенту Франции Валери Жискар д'Эстену и бывшему федеральному канцлеру ФРГ Гельмуту Шмидту. Они предложили создать внутри Евросоюза «центральную группу» в составе шести стран — инициаторов интеграции, а также других государств, близких к ним по уровню развития и готовых объединиться в федерацию с собственными законами и институтами. Тогда же Жак Делор выдвинул идею «европейского авангарда» примерно в таком же составе. Этот «авангард» создаст внутри Европейского союза «федерацию национальных государств», которая потянет за собой остальных участников. Реализация данных концепций означала бы разделение участников ЕС на тех, «кто равны», и тех, «кто равны больше других» (прямо-таки по Джорджу Оруэллу).

Предложения оказались категорически неприемлемы для большинства стран-членов и были сняты с обсуждения. Но гипотетически этот сценарий может всплыть, если в неблагоприятных экономических условиях разрыв в уровнях развития и дифференциация национальных интересов начнут возрастать и вызовут сильные центробежные тенденции.

Пока же наиболее вероятным выглядит самый спокойный сценарий развития Евросоюза: **оставить все, как есть**. Работать на основе действующей стратегии, которая предполагает «интеграцию на разных скоростях»

и «продвинутое сотрудничество», выполнение принятых и разработку новых программ.

Чтобы мобилизовать общество, высвободить его энергию и побудить к действиям, необходима всеохватывающая объединительная идея. То, какой смысл Евросоюз будет вкладывать в понятие «единой Европы», также во многом повлияет на его судьбу. На рубеже 40 – 50-х годов прошлого века таким мощным импульсом стала идея объединения Западной Европы. Но «единая Европа» — это не ЕС-15 и не ЕС от Бреста французского до Бреста белорусского. Это Европа, включающая в себя страны, расположенные в ее восточной части, в первую очередь Россию с ее природными ресурсами, с ее экономическим, интеллектуальным и военным потенциалом. По своему интеллектуальному масштабу задача подлинного объединения всей Европы не уступает той, что стояла перед отцами-основателями Европейского сообщества более полувека назад. И на путях ее решения интеграция может обрести новое дыхание.

И. Н. Тарасов

Европейское единство: испытание Востоком*

Развитие европейского интеграционного пространства в начале XXI века существенно меняет облик Европы. Возникают новые проблемы и рождаются новые решения. Сегодня Европейский Союз (ЕС) объединяет более половины всех европейских государств с общим населением более 456 млн человек и обладает второй по уровню развития экономикой в мире. Такие внушительные социально-экономические показатели, казалось бы, дают основание говорить не только об оправданности претензий ЕС на одну из ведущих ролей в мировой политике, но и могут рассматриваться как заявка на глобальное лидерство. Вместе с тем внутреннее состояние Евросоюза и сложности политического и экономического развития других частей континента существенно ограничивают внешнеполитические возможности ЕС. Проблемой нынешнего Европейского Союза становится обеспечение коммунитарного единства.

1

Вступление в 2004 г. еще десяти европейских стран в ЕС изменило геометрию интеграционного пространства. «Европа 25-ти» значительно отличается от «Европы 15-ти». Самое масштабное в истории Евросоюза расширение потребовало коренного пересмотра положений основополагающих договоров и институциональной реформы. С расширением ЕС усложнился механизм принятия решений, на их реализацию ныне требуется больше времени, чем прежде. Возрастает разнородность союза, что ставит под угрозу интересы малых стран, которые могут затеряться в многообразии разнонаправленных интересов. В ЕС вступили в основном малые страны, а их коллективные действия могут поставить под угрозу интересы больших стран.

Европейский Союз попал в институциональную ловушку. За новыми членами было зарезервировано 108 голосов (из 333) в Совете ЕС и 197 мест (из 720) в Европарламенте. По сравнению с взносом в 6% от валового внутреннего продукта (ВВП) это означает, соответственно, 27% и 38% голосов (мест) в этих основных органах ЕС. Влияние в институтах Евросоюза определяется уже не по реальному хозяйственному вкладу в интеграцию, как ранее, а наоборот — «по едокам».

В социально-экономическом плане внешний облик Евросоюза претерпел изменения. Увеличились различия в развитии отдельных регионов.

* Тарасов И. Н. Европейское единство: испытание Востоком // Международные процессы. 2007. Т. 5. № 1.

Расширение носит экстенсивный характер. Так, территория ЕС увеличилась на четверть, население на 1/5, а суммарный ВВП всего на 6%. «Европейцы стали беднее». ВВП на душу населения уменьшился на 16%. К ЕС присоединились страны, где среднедушевой доход не превышает 42% от общеевропейского уровня, а внешний долг превышает 200 млрд долларов¹.

Появляются новые специфические проблемы. Ареал расширения отличается огромной пестротой этнического состава, религиозных верований, традиций и уклада жизни. Ни в одной из новых стран нет традиции сильной, непрерывной и жизнеспособной политической демократии.

Расширение интеграционных рамок скорее ухудшило, чем улучшило позиции ЕС на международной арене. Усиливаются внутренние деструктивные тенденции. Вступление такой страны, как Польша, с ее громоздким и неэффективным сельским хозяйством увеличивает нагрузку на бюджет ЕС. Существует опасность перемещения масс трудящихся после окончания переходного периода в западные регионы, что приведет к еще большей деградации восточных регионов.

Не особенно заметно улучшится в ближайшее время и положение новых членов ЕС. По сути, ни одно государство-кандидат не удовлетворяло копенгагенским критериям²: «пятое расширение» 2004 года, в отличие от предшествующих, было обусловлено не экономическими, а политическими причинами. Не случайно первоначальная потребительская и психологическая эйфория среди населения стран-кандидатов сменяется «евроскептицизмом». Показательными стали результаты национальных референдумов по вопросу о вступлении в Евросоюз. Они прошли в марте—сентябре 2003 г. в девяти странах-кандидатах, исключая Кипр, поскольку эта страна остается с 1974 г. разделенной на греческую и турецкую части. Результаты этих референдумов можно суммировать следующей таблицей:

Таблица

Результаты национальных референдумов о вступлении в ЕС

Страна	Дата	Явка, %	«За», %
Мальта	9 марта 2003	91,0	54,0
Словения	23 марта 2003	66,0	89,6
Венгрия	12 апреля 2003	46,0	84,0
Литва	10 – 11 мая 2003	64,0	89,9
Словакия	16 – 17 мая 2003	52,2	92,4
Польша	7 – 8 июня 2003	58,8	78,4
Чехия	13 – 14 июня 2003	55,2	77,3
Эстония	14 сентября 2003	73,4	72,6
Латвия	20 сентября 2003	69,6	74,4

Первый по времени мальтийский референдум (март 2003 г.) показал, что высокая явка граждан не гарантирует желаемого еврооптимистами

результата. Именно на Мальте была зафиксирована самая высокая явка избирателей (91%) и одновременно — самая низкая поддержка интеграции (54%)³.

Референдум в Словении подтвердил тенденцию: чем ниже явка граждан, но выше необходимого кворума, тем весомее поддержка интеграции. В первую очередь это актуально для стран Вышеградской группы (Польша, Венгрия, Чехия и Словакия). Провал референдума в одной стране мог оказать серьезное негативное влияние на граждан других стран-кандидатов и в целом на процесс евроинтеграции. Правительствам пришлось больше агитировать не только за европейский выбор, но и за явку граждан.

Показательно, что в Венгрии была зафиксирована наименьшая явка — 46%. Референдум в этой стране признан состоявшимся, поскольку национальное законодательство не устанавливает обязательного кворума. Среди стран, где есть требование 50%-го кворума, словацкий опыт выделяется особо. В Словакии была зафиксирована наиболее высокая поддержка интеграции — 92,4% при весьма низкой явке — 52,2%. Кроме того, это был первый референдум, который состоялся. Все предыдущие заканчивались провалом из-за абсентеизма (недостаточной явки) словацких граждан. В трех прибалтийских странах референдумы прошли при высокой явке (в среднем — 69%) и значительной поддержке интеграции (в среднем — 77%).

Результаты референдумов показали достаточно высокий уровень общественной поддержки интеграционных процессов в новых странах ЕС, что должно способствовать укреплению и развитию Европейского Союза в целом. Однако сразу после 1 мая 2004 года, когда вступили в силу подписанные в апреле 2003 г. Афинские соглашения о присоединении новых стран к Евросоюзу, поддержка европейской идеи в новых странах стала падать, а подъем еврооптимизма наблюдался лишь в периоды внутриполитической активизации, как правило, накануне выборов общенационального масштаба. «Европейский вопрос» становится одним из катализаторов политической борьбы: он уже привел к поляризации сторонников и противников интеграции. Хотя нужно признать, что в новых странах — членах ЕС нет ни одной влиятельной политической силы, выступающей за выход из этого союза.

Такая ситуация была ожидаема как в Брюсселе, так и в восточноевропейских столицах. Снижающийся уровень поддержки интеграционной политики — проблема самого Евросоюза, и ее решение зависит от самих его членов. Корни проблемы лежат в завышенных ожиданиях, расплатой за которые становится разочарование. Эмоциональная неудовлетворенность граждан новых стран после вступления в ЕС объяснима и связана с трудностями их социального и экономического положения. Более обеспеченная часть польского, чешского или словенского общества, а также горожане и молодежь, более оптимистичны в отношении Евросоюза, чем граждане иных категорий⁴. Вероятно, с ростом общественного благосо-

стояния, экономической и политической активности молодого поколения поддержка европейской идеи на востоке континента может повыситься.

2

В обозримой перспективе наибольших трудностей в процессе обеспечения европейского единства можно ожидать в сфере безопасности. Вызовы мировой политики продемонстрировали различия в понимании «старой» и «новой» Европой смысла общей внешней политики и политики безопасности. Авторство клише «Новая Европа» принадлежит министру обороны США Д. Рамсфелду. «Новая Европа» — это европейские страны, которые поддержали в 2003 г. решение Соединенных Штатов по иракскому вопросу и активно включились в реализацию этого решения. «Старую Европу» олицетворяют шесть стран — основателей европейских сообществ.

Географически «Новая Европа» не едина. Если судить о «консервативном фронте» в период разработки общеевропейской Конституции, то к числу «пуделей» Буша относили тогдашних президента Польши А. Квасьневского, премьер-министра Британии Э. Блэра и премьера Испании Х. М. Аснара. В восточноевропейском регионе особо выделяется Польша с ее амбициями определять восточную политику Евросоюза и одновременной ориентацией на США в мировых делах. Польша, самый крупный и важнейший из новых членов НАТО, образует центр рамсфелдовой «Новой Европы». Явная и однозначная поддержка позиции Соединенных Штатов по самым острым проблемам международной политики со стороны Варшавы была традиционной в 1990-х годах. Сегодня происходит переоценка внешнеполитической ориентации страны под влиянием двух основных факторов. Во-первых, на опасное расстояние расходятся позиции Польши и остальных ее партнеров по ЕС, что угрожает игнорированием польских проблем в коммунитарных сферах. Во-вторых, уровень поддержки проамериканской политики внутри страны снизился до критического уровня. Неслучайно, все ведущие участники избирательных кампаний 2005 г. так или иначе играли на антиамериканских настроениях⁵.

Осознание изменившейся конфигурации в системе международной безопасности пришло к варшавским геостратегам гораздо позже иракского кризиса (2003) и провала конституционных референдумов во Франции и Нидерландах (2005). Огромное влияние на изменение внешней политики Польши оказали потери национального контингента в Ираке⁶. Правительство начало осуществлять программу вывода своих войск из этой страны.

Термин «Новая Европа» подрывает единство государств ЕС. Однако противопоставление «новой» Европы «старой» носит конъюнктурный характер. США поддерживали процесс евроинтеграции, содействовали вступлению в ЕС большего числа стран Центрально-Восточной и Юго-Восточной Европы. Этот термин удобен всем, кроме самой «Новой Евро-

пы». Первоначально политическая и интеллектуальная восточноевропейская элита позитивно восприняла это словосочетание, но затем произошло переосмысление его антиевропейского содержания, что продемонстрировал круглый стол «Старая Европа — Новая Европа — Америка», организованный «Газетой Выборчей» в Варшаве в мае 2003 года⁷. Западная Европа, в первую очередь Германия и Франция, эксплуатируют этот термин с целью указать на существенные отличия двух частей континента. В России его используют как маркировку проамериканского характера внешнеполитического курса центрально-восточноевропейских государств.

Рамсфелдова «Новая Европа» — миф, упрощение сложной конфигурации европейской и мировой политики. Правительства стран Центрально-Восточной Европы (ЦВЕ) не поддерживают этот миф, отрицая противопоставление запада и востока Европы. Конъюнктурность позиции многих посткоммунистических стран обусловлена поиском более надежного и сильного партнера в сфере обеспечения национальной безопасности. Тем не менее, этот миф существенно влияет на характер международных отношений.

Объективно США сохраняют ведущую роль в обеспечении безопасности в Европе, несмотря на титанические усилия адептов евроинтеграции по созданию отдельной общеевропейской внешней политики и политики безопасности. НАТО и национальные вооруженные силы выступают главной опорой безопасного существования стран Европы. Во внешней политике «Новой Европы» особое место занимают отношения с США. Политическая ориентация на Вашингтон имеет на востоке Европы свои внутривосточные оправдания, но не находит поддержки на ее западе. Общественное мнение посткоммунистических стран расколото между лояльностью к Евросоюзу и к НАТО⁸ с некоторым преобладанием симпатий к первому.

«Новая Европа» ничего принципиально нового в сфере внешней политики не демонстрирует. Значительная часть политической элиты этих государств воспринимает идею евро-атлантизма в духе холодной войны. Национальная безопасность и международный престиж стран данной группы, по их мнению, могут быть обеспечены присоединением к американской «коалиции желающих», а прогресс в социальной и экономической сферах достижим в рамках ЕС.

Европейские интеграционные процессы стали возможными благодаря военному присутствию США на континенте. Сегодня «Новая Европа» ведет себя на мировой арене так, как это делала «Старая Европа» в 1950 — 1960-х годах. Однако американское военное присутствие уже не гарантирует безопасности в прежнем виде, а сфера внешней политики выступает зоной консенсусных решений ЕС. Принятие общеевропейской Конституции могло бы привязать «новую Европу» к интересам всего Евросоюза⁹.

Внутри посткоммунистических стран сложилась идентификация политических сил по отношению к основным центрам мировой политики.

Место недавнего антагонизма «Запад — Восток» занял треугольник «Вашингтон — Брюссель — Москва». В зависимости от политического темперамента правящей группировкой по-разному расставляются акценты во внешней политике, но «треугольник» продолжает существовать. Правые силы ориентируются на Вашингтон, левые и центристы — на Брюссель. Отношения с Россией рассматриваются всеми ведущими партиями исключительно с утилитарных позиций.

Национальные приоритеты и геостратегические интересы стран ЦВЕ пересекаются, образуя единое поле внешней политики «Новой Европы». Евро-атлантическое направление является первостепенным. «Новая Европа» ставит задачи достижения полноправного членства в ЕС, берет на себя ответственность за будущее интеграции: она заинтересована в реализации общей внешней политики и политики безопасности, миграционной и визовой политики стран Евросоюза.

После вступления в 2004 г. первой группы «новоевропейских» стран в ЕС национальные правительства (как правые, так и левые) ставят перед собой задачу максимально возможной интеграции в институты Европейского Союза. В первую очередь это касается введения общеевропейской валюты и построения единого рынка труда. Большинство стран «Новой Европы» следуют в фарватере американской политики, однако решения принимаются с учетом общеевросоюзовского мнения. Вообще, внутриполитические проблемы оказывают непосредственное влияние на смену акцентов во внешней политике новых членов ЕС.

3

В рамках статьи невозможно охватить весь спектр проблем развития стран Центрально-Восточной Европы: можно лишь попытаться вскрыть наиболее значимые проблемы функционирования местных режимов, которые влияют на определение внешнеполитических ориентиров этих стран. С конца 1980-х годов многие государства ЦВЕ прошли серьезный путь в построении и отладке демократических институтов и процедур. Но функционирование этих структур демонстрирует значительный потенциал авторитарности. Важен поиск адекватного языка описания происходящих перемен, отход от старой телеологической схемы «демократического транзита».

Изменения в основных параметрах государственного устройства стран этой части мира связаны с их изначальным стремлением:

- создать такие правовые и политические институты, которые позволяли бы интегрироваться в мировые экономические процессы;
- сформировать ответственное и демократическое правление.

Стратегический курс в большинстве случаев не предполагал наличия четкого результата в виде создания «демократического режима». Скорее он

ориентировал на «выход из прошлого», отказ от коммунистической авторитарности или (что иногда было точнее) от ее коммунистической версии.

Многие политические практики строились как следствие, «от противного». Они во многом игнорировали местные традиции, вольно или невольно копируя зарубежные модели институтов либеральных демократических государств. Результатом посткоммунистических реформ в ряде стран ЦВЕ стал причудливый симбиоз авторитарно-демократических элементов в их политических институтах, который придает местным процессам оригинальные, уникальные черты.

И для российского, и для центрально-восточноевропейского опыта характерно стремление манипулировать демократическими институтами и процедурами при недостаточно развитом гражданском обществе.

Какие механизмы, методы и приемы манипулирования оказываются наиболее действенными с точки зрения местных режимов? Прежде всего речь идет о манипулятивных механизмах. Маркером манипуляции может служить результат акции, отличный от провозглашаемой цели, но приносящий значимые дивиденды инвесторам — манипуляторам. Манипуляция демократическими институтами и процедурами представляет собой, таким образом, продолженный процесс с момента «инвестиций» до момента получения «дивидендов». Манипулирование, рассматриваемое функционально (или даже как обман), как будто применяется повсеместно. Но в Восточной Европе оно зачастую угрожает политической стабильности, а иногда сотрясает всю политическую систему. Шестнадцать лет изменений в политической сфере предоставляют богатый материал для исследователя.

Самый весомый фактор, оказывающий влияние на отбор приемлемых манипулятивных процедур, представляет собой институциональный дизайн политической системы. Обширный исследовательский материал предоставляет словацкий «мечьяризм»¹⁰, основой которого служит эксплуатация демократических институтов и процедур в интересах правящей элиты, стремящейся к установлению авторитарного режима. В других странах региона манипулятивная модель управления политическими процессами менее развита. Она находит свое выражение на уровне институционального дизайна — например, кризис двухпалатной парламентской системы в Чехии в 1992 — 1996 годах или патовая ситуация в ее нижней палате, обусловленная равенством мест у правоцентристской и левоцентристской коалиций. Во многом характер многопартийности в Чехии, Венгрии и Польше определяет практику манипулятивных действий.

Следует говорить, как минимум, о нескольких институциональных аспектах манипулятивности: (1) логике конституционных изменений; (2) демократическом аудите электоральных практик, (3) особенностях партогенеза.

Первая проблема связана с ограниченным выбором моделей конституционного строительства. Трансформация конституционного законода-

тельства в странах региона осуществлялась по двум моделям: деконструкции и демонтажа правовых основ деятельности политических институтов, унаследованных от периода «реального социализма».

Модель деконструкции предусматривает освобождение конституционного права от формалистического подхода «реального социализма». Это «освобождение» направлено на реализацию декларируемых в конституционных актах коммунистического периода прав и свобод граждан, полномочий государственных органов власти в пределах демократической политической системы. Наиболее показательный пример модели деконструкции — Польша.

Модель демонтажа предполагает максимально возможный (в зависимости от политических условий) отказ от наследия коммунистического прошлого. Данный подход связан с формированием новых институтов государственной власти, основанных на принципах демократии в рамках новых государственных образований. Опыт Чехии и Словакии в этой связи привлекает особое внимание.

Восточноевропейские конституции (во всяком случае, Польши, Чехии, Венгрии и Словакии) попытались раскрыть содержание концепта «демократический транзит». Удалось это в разной степени. Очевидно, закрепив процедурную определенность при неопределенности результатов, разработчики конституций имели слабое представление о консолидированной демократии. Вместе с тем, руководствуясь политическим инстинктом, они попытались создать «пояс неприкосновенности» принципов демократии, вероятно, философски предполагая прогрессивное развитие политических отношений и демократии.

Значительное, если не определяющее, влияние на формирование конституционных норм оказала политическая конъюнктура. Из-за этого влияния институциональный дизайн не выглядит адекватным современному уровню развития властных отношений в рассматриваемых странах. Это создает дополнительные трудности в процессе гармонизации национального и общеевропейского права в рамках Европейского Союза.

Особенностью восточноевропейских конституций является их правовой футуризм. В большинстве правовых актов, в том числе и в конституциях, наблюдается попытка выдать желаемое за действительное — перенести возможные позитивные результаты транзита в существующую политическую реальность. Чем удаленнее во времени описание событий, повлиявших на формирование конституционных предписаний, тем сложнее зафиксировать проявления «правового футуризма». Это не значит, что авторы конституций верно предвидели события и многое из того, что декларировалось, стало реальностью. Напротив, часто пустое декларирование мешало осуществлению демократических принципов. В этом случае, конституционные нормы и реальность расходились на опасное расстояние, угрожая политической стабильности. Все правовые акты вме-

няют желаемые нормы, которые в настоящий момент еще отсутствуют практически, но в Восточной Европе часто провозглашенные целеполагания объявляются осуществленными. Нынешняя избирательная система или наличная многопартийность, предоставляющие значительные возможности манипулирования, выдаются местными правительствами за истинно демократические.

Проблема демократического аудита электоральных практик для стран Центрально-Восточной Европы менее актуальна, чем для стран постсоветского пространства. Вместе с тем, данная проблема не снята с повестки дня и имеет существенное значение в процессе практической интеграции стран «Новой Европы». Фактором, влияющим на определение оценок транзитных выборов, служит то, что все страны ЦВЕ в 1989 г. по-разному вступили в реформы: Польша и Венгрия посредством пакта, — через «мягкую» революцию.

Расчет индикатора демократии по методу Тату Ванханена¹¹ показывает, что наиболее высокий уровень соревновательности выборов достигается в ситуации очевидного кризиса правящей группировки (Венгрия — 1998, Польша — 1991, Словакия — 2002, Чехия — 1996). При низком уровне соревновательности к власти приходили левые группировки. В странах ЦВЕ левые партии побеждали на выборах более уверенно, чем правые. Т. Ванханен относит к недемократическим все выборы, на которых иные кандидаты, нежели инкубент¹², в совокупности набрали менее 30% голосов. Таких примеров не знает даже Словакия времен В. Мечъяра, поэтому все выборы в ЦВЕ формально можно считать демократическими.

В рассматриваемых посткоммунистических странах прослеживается феномен «выборов разочарования», когда на смену демократическим партиям приходили популистские группировки. В некоторых случаях популистские партии выступают как «третья сила» («Альянс нового гражданина» П. Руско в Словакии, «Самооборона» А. Леппера в Польше, «Венгерская партия справедливости и жизни» И. Чурки). Очевидно, метод Ванханена не является исчерпывающим, но позволяет в целом довольно наглядно охарактеризовать основные параметры выборов.

Партийные системы стран ЦВЕ имеют ряд сходных характеристик: (1) феномен «партии власти»; (2) нивелирование идеологических установок; (3) проблема стабильности парламентского представительства; (4) низкая репрезентативность партий.

«Партия власти» не является исключительно российским феноменом, если под этим термином понимать политическую организацию, созданную сверху по конъюнктурным соображениям с целью удержания власти. Подобными «партиями власти» были также польский «Беспартийный блок поддержки реформ» Л. Валенсы, «Движение за демократическую Словакию» В. Мечъяра, «Словацкий демократический и христианский союз»

М. Дзуринды. Но это не значит, что феномен «партии власти» характерен для партийных систем всех посткоммунистических стран. Исключительное положение «партии власти» заставляет поставить под сомнение качество межпартийной конкуренции. Вместе с тем, известны варианты поражения (псевдо)доминирующей партии на парламентских выборах, как это было, например, в 1993 г. в Польше, в 1998-м — в Словакии.

Во всех посткоммунистических государствах наблюдается деформация идеологических антагонизмов, логика право-левого спектра нарушена. Как отмечает венгерский исследователь Д. Маркуш, в Восточной Европе на протяжении посткоммунистического периода люди голосуют, по сути, за одну и ту же партию (жонглирующую категориями общего блага) под разными вывесками. Выбор невелик: либо капитализм с экс-коммунистами, либо реальный социализм с антикоммунистами¹³. Если в Западной Европе и Северной Америке консерваторам противостоят либералы (США, Великобритания) или социал-либералы (Франция, Германия, Испания), то в ЦВЕ социалисты противостоят либералам. Фактически речь идет о партийно-идеологической борьбе на левом фланге. Во многих странах просто отсутствуют крупные партии консервативной направленности. Такое положение дел, по всей видимости, связано с институциональным кризисом консервативной идеологии в посткоммунистической Европе.

В целом, партийная система стран ЦВЕ характеризуется определенной нестабильностью (особенно в Польше и Словакии), хотя амплитуда раскачивания политического маятника постоянно сокращается. Общая для региона тенденция складывания двухпартийной системы слабо проявляется в Словакии после свержения мечьяризма. Политические партии здесь в гораздо меньшей степени, чем в Чехии или Венгрии, подвержены процессу стандартизации. В Польше, Чехии и Венгрии черты стандартных (по структурно-функциональным параметрам) в наибольшей степени обрели традиционные левые партии.

Новые партии и коалиции, как правило, формируются в государствах Центрально-Восточной Европы не на идеологической, а на конъюнктурной основе. По глубине трансформации партийные системы Венгрии и Чехии представляют собой авангардную модель, приближающуюся по основным характеристикам к западноевропейским образцам. Основной тенденцией в процессе модернизации партийной системы в странах ЦВЕ стало устранение любых условий для доминирования на политической сцене одной партии.

Внутриполитическое состояние посткоммунистических стран ЕС по меньшей мере не способствует обретению общеевропейского единства. Логика конституционных изменений слабо вписывается в практику западных стран. Демократический аудит электоральных практик, уверенно

фиксируя соблюдение формальных критериев западной демократии, часто игнорирует их манипулятивные эффекты. Восточноевропейский партогенез существенно отличается от роли и функций политических партий на Западе.

Но в целом, рассуждая о проблемах единства Европы, не стоит преувеличивать масштаб имеющихся проблем. Ни одна из них не угрожает катастрофой Европейскому Союзу. Однако это не значит, что в будущем ЕС гарантирован от потрясений. Вероятнее, что угроза придет именно с востока, вызванная окончанием расширения Евросоюза (исключая решение «турецкого вопроса») по всему периметру европейских границ СНГ. По мере продвижения ЕС на восток будет возрастать значение российского направления во внешней политике Евросоюза. Российско-евросоюзские отношения начали меняться сразу после 1 января 2007 года, когда в ЕС вступили Румыния и Болгария. Западный участок границ СНГ оказался полностью «прикрыт» Евросоюзом.

4

Перспективы шестого расширения ставят перед Евросоюзом новые задачи в отношении восточных соседей. Речь идет о выработке комплексной восточной политики, под которой понимаются связи и отношения ЕС с соседними странами, расположенными к востоку от границ Польши. В узком смысле восточная политика представляет собой отношения Евросоюза с Россией, Беларуссией и Украиной. В широком смысле — со всеми странами постсоветского пространства за вычетом Прибалтики¹⁴.

Польские политики настаивают на том, что они лучше понимают проблемы стран «за Бугом», чем рафинированные чиновники из Брюсселя. Один из квалифицированных польских дипломатов и политиков Стефан Меллер, который был послом в России и министром иностранных дел Польши, в интервью немецкой газете «Die Welt» откровенно высказался о первостепенных задачах восточной политики Польши и ЕС¹⁵. Ее главным приоритетом он назвал содействие интеграции Украины в евроатлантические структуры.

Польша всегда проявляла значительный интерес к событиям в этой стране. Именно Варшава первой признала независимость Украины в декабре 1991 года. Заинтересованность ЕС, США и национальной политической элиты в развитии польского «прометеизма» в полной мере проявилась во время «оранжевой революции» конца 2004 года. Видные деятели польской политики оказали существенное влияние на ход событий, экспортируя на Украину свой опыт внутриэлитного диалога 1989 года, проводившегося в рамках польского «круглого стола».

Сегодня в польско-украинских отношениях стоит задача конвертировать пожелания в конкретные предложения по интенсификации двух-

стороннего сотрудничества и евро-атлантической интеграции Украины. Однако в Польше склонны завышать оценки прозападной ориентированности украинской элиты.

Предлагаемые Варшавой направления восточной политики ЕС поддерживаются большинством восточноевропейских правительств. По меньшей мере страны Вышеградской группы выступают за реализацию «варшавской» стратегии, хотя некоторые специалисты полагают, что присоединение Украины к ЕС может негативно сказаться на деятельности Вышеградской группы в рамках Европейского Союза¹⁶. Западные партнеры, соглашаясь в целом со сформулированной Варшавой повесткой дня, расходятся с вышеградскими правительствами в оценке российского фактора в целом и возможной реакцией России на варшавские версии восточной политики Евросоюза. Польша предлагает «не особенно обращать внимание» на возможную реакцию России. Политики в Брюсселе склоняются к большей осмотрительности. Необходимо признать, что в делах, где Варшава играет значимую роль, ее внешняя политика также отличается большей взвешенностью.

Более или менее единой выглядит позиция западных и восточных партнеров по ЕС в отношении Беларуси. Неприятие авторитарного правления объединяет европейцев. Ведущую роль здесь играет позиция Польши, которая пытается формулировать общее мнение. Важнейшим внешнеполитическим ресурсом белорусского режима выступает поддержка России, а оппозиционным силам содействует Варшава. При этом обе стороны отдадут себе отчет в том, что развитие событий в Минске по революционному сценарию неблагоприятно отразится на всех сторонах отношений России с ЕС. Наилучшим вариантом может быть содействие внутривосточному диалогу без попыток решающим образом повлиять на ситуацию, ущемляя суверенитет Беларуси. К сожалению, отдельные политики (европейские и российские) часто злоупотребляют ангажированными акциями.

Минимальные расхождения позиций наблюдаются в отношении Украины и Молдовы. Приоритетом выступает вовлечение этих стран в евроатлантический интеграционный процесс. Но если восточноевропейские политики настроены оптимистично, то большинство западного истеблишмента оценивают интеграционные перспективы Молдовы и Украины скромнее. Достигнутый уровень партнерства с этими странами представляется западноевропейцам оптимальным. Ожидаемая интенсификация интеграционного сотрудничества ЕС с Молдовой после вступления в Евросоюз Румынии сомнительна. Вступление Румынии в Европейский Союз может негативно отразиться на экономических связях Молдовы с ЕС. Переходный период по освоению Румынией коммунитарных норм уже поставил молдавских партнеров в зависимость от Бухареста. Кроме того, замороженный в 1994 г. Приднестровский конфликт заставляет европейцев (как на востоке, так и на западе) быть осторожнее.

Более существенны расхождения позиций запада и востока ЕС в отношении России. В рамках данной проблемы можно выделить два аспекта. Во-первых, имеются расхождения в оценке основного тренда политического развития России. Во-вторых, у разных стран не совпадают экономические интересы. Оба аспекта взаимосвязаны. Более жесткая позиция «Новой Европы» по отношению к России обусловлена не только историческим прошлым, но экономическими интересами. Восточноевропейские страны, переориентировавшись в экономике на Запад, утратили российский рынок, а Россия потеряла механизмы влияния на развитие политических процессов в ЦВЕ. Политика перестала быть ведущим фактором экономических отношений.

Первоначально казалось, что можно иметь очень сложные политические отношения и развивать взаимовыгодные экономические связи. Однако это не совсем так. Политика не всегда препятствие в развитии хозяйственных связей, но холодные политические отношения не стимулируют рост торговых, инвестиционных, технологических и других обменов.

Высокая степень энергозависимости восточноевропейских стран от России только раздражает их правительства. Они стараются уменьшить роль импорта российских энергоносителей, но не могут этого добиться. Несмотря на это, *страны ЦВЕ позволяют себе проводить антироссийскую политику. Самое любопытное, что это не наносит ущерба их экономическим отношениям с Россией.*

Обострившиеся в 2005 г. дискуссии внутри Евросоюза вокруг проекта Североевропейского газопровода (СЕГ) мало способствовали преодолению разногласий между восточным и западным флангами ЕС. Строительство СЕГ было воспринято на востоке как акт «враждебности» России по отношению к Прибалтике и ЦВЕ, хотя на самом деле все было в желании российской стороны закрепиться на газовом рынке Западной Европы. Более важным и долгосрочным по последствиям является геоэкономический смысл СЕГ. Россия вышла на «веер маршрутов» поставок газа в Европу — по старым «советским» трубопроводам, по новому придонному трубопроводу через Балтику и посредством танкерных поставок сжиженного газа. Это существенный шаг к диверсификации путей транспортировки энергоносителей на Запад.

В обозримом будущем маловероятно, что России будет выгодно стремиться к вступлению в ЕС. В равной мере справедливо и то, что сама она не сможет удовлетворить основным требованиям для вступления в Евросоюз. Это условие, правда, вряд ли кого-то всерьез смущает с учетом того опыта включения в ЕС восточноевропейских стран «последнего эшелона», которые тоже критериям Европейского Союза соответствовали весьма условно.

Восточноевропейские страны против присоединения России к ЕС: оно лишило бы их даже той остаточной, символической геополитической

роли, которую пока еще они играют на европейском пространстве, убеждая США и «Старую Европу» в своей полезности и даже необходимости как «посредника» (на самом деле нежеланного и ненужного) в отношениях между ЕС и Россией. Российские энергоресурсы остро нужны Евросоюзу, но ЕС пытается получить их, «удерживая Москву на расстоянии вытянутых рук». До сих пор эта политика работала. Российская Федерация не особенно стремилась в ЕС и не искала альтернативы Евросоюзу как потребителю ее энергоносителей.

Если на самом деле в обозримой перспективе для российских углеводородов откроются рынки в Азии, ситуация может резко измениться. Как может измениться она, если сами страны ЕС найдут и освоют альтернативные источники энергии таким образом, что потребление углеводородов станет существенно меньше. Вопрос в том, насколько реалистичны обе эти перспективы.

В принципе не вполне бессмысленным многим аналитикам кажется вариант ассоциированного членства России и европейских государств СНГ в Европейском Союзе. Сегодня преждевременно говорить об актуальности соответствующих переговоров, поскольку не исчерпан потенциал подписанного в 1994-м и завершающегося в 2007 г. Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и Европейским Союзом. Однако в перспективе данный формат отношений может быть модифицирован. Это не требует реформирования ни ЕС, ни СНГ, но может подготовить почву для реализации в будущем проекта «Большой Европы». Кроме того, Москва получит значительный ресурс времени для формирования адаптационной стратегии в отношении азиатских стран СНГ, что будет необходимо, если Россия рискнет пойти на ассоциацию с Евросоюзом.

В обозримой перспективе характер отношений России и ЕС вряд ли изменится. Приоритетным направлением будет торгово-экономическое сотрудничество. Сегодня Россию более всего интересует обеспечение транспортировки нефти и газа в страны «Старой Европы» по территории «Новой Европы». Углубление сотрудничества возможно в областях взаимодействия по линии борьбы с терроризмом и сотрудничества органов внутренних дел, упрощения визового режима, увеличения товарооборота и обмена инвестициями.

* * *

Европейское единство подвергается серьезному испытанию европейским Востоком. Общая внешняя политика и политика безопасности стран ЕС развивается крайне медленно из-за существенных расхождений в видении международных проблем евросоюзским Западом и евросоюзским Востоком. Перспективы сближения позиций «двух Евросоюзов» не вполне определены в свете проблем с принятием европейской конституции. Запад Европы не может более игнорировать социально-

экономические и политические интересы «Новой Европы». Во всяком случае, последняя настаивает именно на этом, намекая, что проамериканский выбор «новоевропейцев» — реакция на недостаточность реальных стимулов к углублению приверженности европейской идее. Рост евро-скептицизма на Востоке — маркер освоенности европейской идеи в пост-коммунистических странах, где по-прежнему сильны поляризация между ностальгией по «реальному социализму», популизмом и «низовым» национализмом.

Примечания

¹ Tygodnik powszechny. 25 lipca 2004.

² В июне 1993 г. Европейский совет на встрече в Копенгагене одобрил вступление в ЕС трех новых стран (Австрии, Швеции и Финляндии) и одновременно разработал 3 критерия, которым должно соответствовать государство-кандидат на вступление в ЕС:

1) обеспечение стабильности государственных институтов, гарантирующих демократию, права человека, верховенство закона и защиту меньшинств;

2) наличие работающей рыночной экономики, а также способность справляться с давлением конкуренции и рыночными силами в рамках Евросоюза;

3) принятие общих правил, стандартов, составляющих основу законодательства ЕС, включая приверженность целям политического, экономического и валютного союза.

Позднее к этим критериям был добавлен еще один: существование юридических и административных структур, способствующих принятию и внедрению европейского права. — *Прим. ред.*

³ Итоги национальных референдумов см.: <http://www.sloven.ru/new.php?id=13>.

⁴ *Bunca'k J., Piscova' M.*. Modern National Identity of Slovaks and Their Attitude Towards Europe // *Sociologia / Slovak Sociologica'l Review*. 2000. Vol. 32. No 3. P. 291.

⁵ На выборах в Сейм и Сенат победу одержала консервативная партия «Право и Справедливость» («ПиС») Я. Качиньского. «Антиамериканизм» польских правых весьма специфического свойства. С одной стороны, США прокламируются как традиционный внешнеполитический партнер. С другой стороны, «ПиС» выступает как последовательный сторонник европейской интеграции, в том числе и во внешнеполитической сфере. При этом консерваторы постоянно муссируют тему «американизации» польского общества, утраты национальной идентичности.

⁶ С начала военной операции международной коалиции в Ираке погибло 17 польских граждан.

⁷ В работе этого круглого стола участвовали: еврокомиссар по делам расширения Гюнтер Ферхойген, американский публицист и бывший советник президента США Дуг Бандоу, итальянский историк и политолог Марчелло Флорес, французский публицист Бернар Жютта, редактор влиятельного словацкого журнала «SME» Мартин Шимечка, редактор немецкого журнала «Die Tageszeitung» Кристиан Семлер, бывший министр обороны Польши Януш Онышкевич, а также публицист польского журнала «Политика» Адам Кшеминьский. Подробнее см.: <http://www.gazeta.pl/wyborcza/nauka/0,34475.html>

⁸ *Miszczak K.* Europejska polityka bezpieczen'stwa. Lo'dz', 2004. S. 20.

⁹ Ангела Меркель может переписать внешнеполитическую концепцию Польши // Балтийская мозаика. Лето 2005. С. 59 — 60.

¹⁰ Мечьяризм — политика, названная по имени премьер-министра Словакии в 1993 — 1998 годах Владимира Мечьяра. В своей внутривнутриполитической стратегии Мечьяр

пытался совместить традиционалистские и социал-демократические ценности. — *Прим. ред.*

¹¹ Vanhanen T.. Prospects for Democracy. A Study of 172 Countries. London; New York, 1997. P. 41.

¹² Инкубент (от англ. incumbent: лежащий, давящий на, возложенный, обязательный) — сила, находящаяся у власти. — *Прим. ред.*

¹³ Markus D.. Wahlen, Parteien und Konfliktlinien in Ungarn // Neue Gesellschaft. 1998. S. 684 — 685.

¹⁴ Кучинская М. Новая парадигма польской восточной политики // Pro et Contra. 1998. Т. 3. № 2.

¹⁵ Russland hat keine Orientierung // Die Welt. 2006. 7 Januar.

¹⁶ Подробнее см.: Руснак У. Вышеградское прошлое и будущее: факты и идеи / Центрально-Европейский Ежегодник. М., 2003. С. 105 — 116

А. В. Кузнецов

Еврорегионы: полвека «малой» интеграции*

Политическая карта Европы перекраивалась столько раз, что к середине XX века большинство государств имели на своей территории части расколотых границами экономических районов, формировавшихся десятилетиями и столетиями, а то и просто искусственно разделенные города, а также территории с этнической чересполосицей и трансграничными семейными связями у значительной части населения. В таких условиях начало реализации ряда интеграционных проектов в Европе на государственном уровне не могло не породить локальные инициативы в приграничных районах. Например, 50 лет назад, уже на следующий год после создания Европейского экономического сообщества, на границе ФРГ и Нидерландов была опробована особая форма «малой» интеграции — в 1958 году возник еврорегион «Гронау». В настоящее время в приграничных районах европейских стран существует более 100 еврорегионов и подобных им структур.

Проекты для всей Европы

Наиболее распространено заблуждение относительно того, что еврорегионы (как и подобные им образования другого правового статуса) представляют собой исключительно форму приграничного взаимодействия внутри ЕС или на его границе со странами — потенциальными кандидатами на вступление в Евросоюз. На самом деле в широком смысле еврорегион связан с любым видом добровольной средне- и долгосрочной трансграничной кооперации с участием муниципальных образований или целых районов соседних стран, юридическое оформление которой базируется на принципах «Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей».

Она была подписана в 1980 году, и ее участниками являются не только члены ЕС, но и многие другие государства.

Вначале действительно еврорегионы создавались внутри ЕС и численно этот первый тип преобладал до 1990-х годов. Вслед за регионом «Гронау», который за 50 лет существования заметно расширил свою территорию, в пределах «старых» стран—участниц Евросоюза возникло несколько десятков еврорегионов (в рамках ЕС-15 — более 30). Однако «новизна» членства в ЕС — понятие относительное; например, в 1991 году

* Кузнецов А. В. Еврорегионы: полвека «малой» интеграции // Современная Европа. 2008. № 2.

было инициировано создание (заявленное 4 года) австро-итальянского еврорегиона «Тироль — Альто-Адидже — Трентино», но Австрия вступила в ЕС лишь в 1995 году.

Уже стал классическим примером еврорегион «Саар-Лор-Люкс-Рейн», включающий территории ФРГ, Франции, Люксембурга и Бельгии. Некоторые регионы на самом деле имеют другой правовой статус — например, нидерландско-германский «Рейн-Вааль» является целевым союзом, а германско-бельгийско-люксембургский «Айфель-Арденны» — рабочим сообществом муниципальных образований. При этом некоторые административные единицы (а в ряде случаев также региональные союзы, сельскохозяйственные районы, землячества, профсоюзы, торгово-промышленные палаты и другие объединения) принимают участие в работе сразу нескольких еврорегионов и подобных им структур¹. Ликвидация политических и экономических барьеров внутри Евросоюза стимулировала формирование единых экономических районов с общими рынками труда на территории многих еврорегионов, особенно старейших. Как следствие, инициативы в рамках таких еврорегионов оказываются успешными не только из-за ощутимой финансовой поддержки со стороны бюджета ЕС, но и вследствие собственного желания муниципалитетов и местных предпринимателей участвовать в их реализации.

Тем не менее существование второго типа еврорегионов — на границе стран ЕС и государств, которые не стремятся интегрироваться в Евросоюз, также имеет длинную историю. В 1963 году на основе Базельской городской агломерации при участии муниципалитетов не только ФРГ и Франции (членов ЕС), но и Швейцарии возникла ассоциация «Регион Базилиенсис», на базе которой в 1975 году организован крупный еврорегион «Верхний Рейн». Позднее созданы и другие еврорегионы на границе со странами ЕАСТ — Швейцарией («Леман», «Юра» и др.), Норвегией («Миттнорден», «АРКО» и др.), Лихтенштейном («Боденское озеро», возникший в рамках крупного трансграничного туристического района).

Образование со временем единого экономического пространства ЕС-ЕАСТ и высокий уровень благосостояния территорий всех участников таких еврорегионов облегчает изыскание средств как на локальные, так и на масштабные проекты, например в транспортной сфере. Различия в успехах кооперации в еврорегионах первого и второго типов определяются общей эффективностью конкретных проектов и набором приоритетных направлений сотрудничества.

В 1990-е годы появился третий тип еврорегионов — с одновременным участием территорий стран с принципиально различающимся уровнем социально-экономического развития. Обычно создание таких регионов связывается с процессом расширения ЕС на восток. Тем не менее еще до официального объявления о расширении созданы регионы «Ныса-Ниса-Нейсе» (в декабре 1991 г. на границе ФРГ, Польши и Чехии) и «Лаба-Эльба»

(в июне 1992 г. на границе ФРГ и Чехии). Вскоре возникли еврорегионы в смежных районах исключительно стран-кандидатов — в августе 1994 года польско-словацкий «Татры», а в декабре 1996 года — чешско-польский «Гласенсис» (от латинского названия города Клодзко). Позднее появилось множество еврорегионов с участием муниципальных образований только стран ЦВЕ либо также соседних «старых» членов ЕС².

В социалистических странах границы выполняли барьерную функцию, поэтому с началом интеграции стран ЦВЕ в Евросоюз наряду с проблемой интенсификации гуманитарных контактов в приграничных районах на повестку дня был поставлен вопрос развития инфраструктуры. Новые еврорегионы попытались принять активное участие в реализации таких проектов (например, создания современных трансъвропейских транспортных коридоров), но их возможности по привлечению инвестиций по сравнению с первыми двумя типами еврорегионов очень малы. Пока успешными оказались в основном локальные инфраструктурные проекты. Тем не менее с расширением ЕС, формированием через несколько лет единого рынка труда и общим ростом благосостояния приграничных районов улучшаются перспективы самой разнообразной кооперации в рамках данного типа еврорегионов, поскольку такое сотрудничество служит катализатором крупных проектов даже при отсутствии средств у них самих.

Четвертый тип еврорегионов (с выходом за пределы даже ЕС-27) появился с созданием в феврале 1993 года региона «Карпаты» с участием 4 областей Украины наряду с территориями Польши, Венгрии, Словакии, а затем и Румынии. К этому типу относятся и многие еврорегионы с российским участием. Так, в феврале 1998 года возник еврорегион «Балтика», в котором наряду со шведскими, датскими, польскими, латвийскими и литовскими территориями участвует вся Калининградская область (через Ассоциацию муниципальных образований региона). Еще в 1997 году пять районов Калининградской области стояли у истоков создания еврорегиона «Неман» с участием муниципальных образований Белоруссии, Литвы и Польши, и только беспричинные страхи отечественных экспертов и федеральных чиновников не позволяли российским участникам присоединиться к проекту вплоть до апреля 2002 года. Кроме того, с участием разных муниципальных образований Калининградской области действуют еврорегионы «Сауле» (с июля 1999 г.), «Лына-Лава» (с марта 2003 г.) и «Шешупе» (с февраля 2004 г.). Также следует отметить работу российско-финского еврорегиона «Карелия» (с 2000 г.), российско-эстонско-латвийского «Псков-Ливония» (с 2002–2003 гг.) и альтернативных проектов еврорегионального типа. К ним, на наш взгляд, можно отнести действующий с 1992 года на основе договора о приграничном сотрудничестве «двойной город Светогорск — Имагра», реализуемый с 2004 года при поддержке ПРООН (а не ЕС) «Совет Чудского озера», а так-

же периодически возобновляемый российско-эстонский проект на базе разделенного государственной границей города Иван-город / Нарва³.

Требование совместного финансирования проектов в еврорегионах для бедных периферийных районов стран, не планирующих вступления в ЕС, а также наличие визового режима и таможенных барьеров (то есть ограничений для трансграничных перемещений людей и товаров) обуславливают второстепенное значение многих традиционных для других типов еврорегионов программ развития — например, связанных с совершенствованием транспортной инфраструктуры.

Наконец, появился пятый тип еврорегионов — без участия территорий ЕС и стран-кандидатов на вступление. В частности, в апреле 2003 года Брянская, Черниговская и Гомельская области образовали российско-украинско-белорусский еврорегион «Днепр» — первый внутри СНГ. В ноябре 2003 года Белгородская и Харьковская области после 6 лет переговоров завершили оформление российско-украинского еврорегиона «Слобожанщина». В начале 2005 года о планах организации еврорегиона заявили власти Курской и Сумской областей, хотя из-за охлаждения российско-украинских связей регион «Ярославна» реально возник лишь в 2007 году. Объявлено о создании еврорегиона «Донбасс» в пределах Ростовской и Луганской областей. Появилась даже идея формирования первого армянско-грузинского еврорегиона.

Ограниченные возможности еврорегионов

Среди важных целей функционирования многих еврорегионов выделяются развитие гуманитарных контактов и туризма, охрана окружающей среды, стимулирование занятости и торгово-инвестиционных связей малого и среднего бизнеса, реализация всевозможных транспортных проектов на приграничных территориях. К сожалению, среди регионов, даже существующих на территории ЕС, наряду с успешными проектами можно увидеть немало количество «пустышек»⁴. При этом большинство удачно реализованных программ в рамках еврорегионов представляют собой узкие по целям и задачам проекты. Особенно ярко это проявляется в случае экономических связей; но и в культурной сфере вряд ли можно говорить о достижении масштабных целей — например, нигде даже в неполном виде не сформировалась новая региональная общность людей, идентифицирующую себя именно с еврорегионом, а не с его национальными частями. Неоправданными часто являются и завышенные ожидания.

Конечно, создание трансграничных национальных парков и заповедников, развитие линейной инфраструктуры и пограничных пропускных пунктов, межуниверситетский обмен, проведение семинаров и фестивалей не требуют обязательного создания специального института — еврорегионов. Однако это удобное средство оформления инициатив, идущих «сни-

зу», хотя, бесспорно, оно не означает отмену координации действий разных уровней власти — яркой иллюстрацией служит введение упрощенного визового режима для жителей еврорегионов. В то же время перенесение локальных задач приграничного сотрудничества на уровень целых стран (что обычно происходит в отсутствие специальных институтов на низовом уровне) уже показало свою неэффективность в ЦВЕ в 1990-е годы.

Нельзя недооценивать и кумулятивный эффект от трансграничного сотрудничества небольших субъектов экономической и политической жизни на внешние контакты ведущих игроков. Хорошим примером экономической необходимости еврорегионов служит сфера прямых иностранных инвестиций. Глобально действующие ТНК ориентируются на такой набор экономических и социально-политических факторов, в котором успехи приграничного сотрудничества любого вида находятся на втором плане. Например, для ведущих инвесторов из стран ЕС потенциал российского рынка довольно хорошо известен, а задержка с приходом их масштабных капиталовложений связана с медленным изменением всего инвестиционного климата в России. Именно поэтому незначительные результаты показал проект «Евро-Россия», который замышлялся в Ленинградской области как альтернатива еврорегионам. Предполагалось, что вместо муниципальных сообществ партнерами российской области станут шведские и финские частные компании, но они затребовали необоснованные льготы и долго не решались на крупные проекты. Зато вокруг Санкт-Петербурга даже при существующем инвестиционном климате началось строительство нескольких крупных заводов американских, германских и даже японских фирм, не участвовавших в «Евро-России».

В то же время значительная часть малых и средних европейских фирм получает сильно искаженную информацию о России и просто игнорирует страну. Приобретение такими компаниями из приграничных стран опыта в более комфортных условиях еврорегионов может оказаться полезным для их дальнейшего продвижения из северо-западных регионов России в другие части страны. Это означает, что еврорегионы могут стать стартовыми территориями для диффузии иностранных инвестиций небольших компаний из Евросоюза. В некоторой степени этот процесс уже происходит в Карелии с финскими компаниями и в Псковской области с эстонскими и латвийскими фирмами. В этой связи отметим, что ряд экспертов неверно трактует данный процесс как провал еврорегионов, поскольку фирмы по мере накопления опыта работы в России покидают их⁵.

На самом же деле успехи представителей малого и среднего бизнеса оказывают влияние даже на отношение к России крупных европейских инвесторов, не говоря о небольших фирмах, причем из самых разных стран. Например, за первые 5 лет существования еврорегиона «Карелия» число предприятий с финским капиталом в Республике Карелия увеличилось на 20%. В 2000 году они составляли половину фирм с иностранным

участием, и хотя к 2005 году их доля снизилась до 2/5, это произошло за счет позитивного фактора — прихода в регион компаний из других стран⁶.

Транспортные проекты — важный компонент еврорегионов

Лишь в ряде еврорегионов, созданных, как правило, всего несколько лет назад, не был реализован ни один транспортный проект. Например, существующий с 1999 года еврорегион «Хельсинки — Таллин» нацелен почти исключительно на развитие научных парков и сотрудничество в сфере образования и информационных технологий, а в организованном в 2000 году приморском литовско-латвийском регионе «Бартава» стимулируется туризм, охрана окружающей среды и гуманитарные контакты⁷. Обычно же в рамках еврорегионов, на наш взгляд, условно можно выделить три группы проектов транспортной кооперации:

- по налаживанию интенсивного транспортного сообщения на приграничных территориях и развитию локальных объектов дорожной инфраструктуры с целью хозяйственного сближения соседних областей;
- по сооружению крупных объектов инфраструктуры, проходящих через территорию еврорегионов, с целью стимулирования социально-экономического развития приграничных территорий;
- по использованию открывшихся экономических преимуществ от создания масштабных объектов транспортной инфраструктуры, возведенных без непосредственного участия и поддержки со стороны еврорегионов.

Наиболее типичным видом локальной транспортной кооперации в рамках восточноевропейских еврорегионов является развитие пограничных переходов. В большинстве это лишь одно из многих направлений сотрудничества (например, в польско-украинско-белорусском регионе «Буг»). В то же время развитие погранпереходов признано наиболее сложной проблемой для совместного решения на границе Польши с Чехией и Словакией. Тем не менее были открыты новые и модернизированы существующие обычные переходы как для легкового, так и грузового автотранспорта, а также специальные туристические⁸.

Особо интенсивное развитие локальные транспортные инициативы получили на польско-германской границе, где реализованы проекты реконструкции не только погранпереходов, но и дорог, мостов, а также организовано трансграничное местное автобусное сообщение.

В еврорегионах с участием западноевропейских государств приоритетное развитие пограничных переходов потеряло актуальность. При ограниченности финансовых возможностей ряд еврорегионов реализует в транспортной сфере только научные исследования. Их результаты предъявляются заинтересованным инвесторам с целью решения насущ-

ных проблем приграничных территорий. Ярким примером служит еврорегион «Инсубрика» — рабочее сообщество северных провинций Италии и итало-швейцарского кантона Тессин.

При более развитом сотрудничестве в рамках еврорегионов, подкрепленном необходимыми средствами, совершенствование транспортной инфраструктуры рассматривается как средство повышения инвестиционной привлекательности территории для новых частных компаний, а значит, создания дополнительных рабочих мест и подъема уровня жизни населения. В частности, в созданном в 1977 году нидерландско-германском «Эмс-Долларт» для этого проводится три группы мероприятий: повышение качества дорог общего пользования, сооружение логистических центров, развитие системы подъездных путей для оборудованных промышленных зон⁹.

В ряде еврорегионов в странах ЦВЕ также реализуются значительные транспортные проекты. Так, в 1999 году для интенсификации хозяйственного взаимодействия в районах этнически неоднородного населения организованы венгерско-словацкие регионы «Ипель» и «Ваг — Дунай — Ипель». Одним из приоритетов для них стало развитие транспорта — строительство автодороги «Север — Юг» и реконструкция железнодорожной сети в приграничных районах, а также восстановление пограничного моста через Дунай в Эстергоме.

Самые ощутимые успехи в развитии транспорта достигнуты в созданном в 1995 году германско-польско-датско-шведском регионе «Померания». налажена польско-германская паромная переправа, модернизировано судоходство на Одере, восстанавливается сеть водных каналов, связывавших до 1940-х годов Щецин и Берлин. Кроме того, в Щецине построена станция обслуживания пассажирских поездов для международного сообщения и модернизированы два приграничных аэропорта, что выходит за рамки локальных инициатив¹⁰. По уровню сотрудничества в транспортной сфере данный еврорегион приближается к своим аналогам на границе ФРГ и Нидерландов.

Например, в созданном в 1986 году регионе «Рейн-Вааль» реализуется целая серия проектов. Среди недавних — реконструкция военного аэродрома в округе Клеве (ФРГ) для нужд гражданской авиации с развитием необходимой сети наземного транспорта и строительство автодороги Эммерих (ФРГ) — Гендринген (Нидерланды). Прорабатывается вопрос возобновления движения через границу пригородных поездов на линии Эммерих — Арнем и организации маршрута скоростных автобусов Клеве — Неймеген (железнодорожное сообщение из Дуйсбурга через Клеве в Неймеген уже начато в 1990-е годы параллельно с взаимным признанием проездных документов двух стран)¹¹.

Еврорегионы могут стимулировать также развитие масштабных транспортных проектов. Так, на территории региона «Верхний Рейн»

значительно расширен международный аэропорт Базель — Мюлуз — Фрайбург: сначала осенью 2002 года был открыт новый северный франко-германский терминал, а чуть больше чем через год — и южный швейцарский терминал. Параллельно ведется модернизация инфраструктуры железнодорожного и речного сообщения (Базель — транспортный узел общеевропейского значения). В частности, в 2003 году закончена реконструкция портов на Рейне, для облегчения судоходства построен новый железнодорожный мост, сооружен интермодальный логистический центр. К 2008 году завершится полная модернизация железнодорожной сети в еврорегионе с устранением нестыковок французской и швейцарской систем¹².

Из новых мощных проектов следует назвать поддержанное еврорегионом «Тироль — Альто-Адидже — Трентино» строительство туннеля под перевалом Бреннер в Альпах на международной трассе Мюнхен — Верона¹³.

Иллюстрацией ставки на развитие крупных объектов транспортной инфраструктуры как основы приграничного сотрудничества в ЦВЕ служит созданный в ноябре 1998 года еврорегион «Дунай — Драва — Савва». За несколько лет он заметно расширил свою территорию, включив в себя два медье (округа) и две городских общины Венгрии, два кантона и округ Боснии и Герцеговины, пять округов и городскую общину Хорватии, а в 2001 году также сербский город Сомбор. Особое внимание предполагается уделить модернизации транспортной системы (хотя планируется и поддержка различных гуманитарных и экономических связей). Будет создана сеть современных скоростных автомагистралей и реконструирована железнодорожная ветка Печ — Сараево (как часть нового трансъвропейского транспортного коридора Гданьск — Дубровник). Есть намерение развивать локальное регулярное пассажирское сообщение¹⁴.

Примерами создания (причем заранее) еврорегионов для использования крупных транспортных проектов, реализованных сторонними силами, служат британско-французско-бельгийский регион «Кент — Нор-Падде-Кале» и шведско-датский «Эресунн (Зунд)». Первый возник в 1987 году (бельгийские регионы присоединились летом 1991 г.). В его задачи входит использование выгод от построенного в 1994 году туннеля под Ла-Маншем, прежде всего для сокращения безработицы на прилегающих территориях. Второй образован в 1996 году для развития экономических связей и НИОКР, а также содействия росту занятости в агломерациях Мальме и Копенгагена благодаря сооружению в 2000 году моста через разделяющий их пролив Зунд.

Помимо уровня экономического развития территорий, входящих в тот или иной регион, и стоящих перед местными сообществами приоритетных задач большое влияние на возможности налаживания кооперации в транспортной сфере оказывает размер еврорегионов. В рамках небольших обычно удается развивать лишь междугороднее автобусное сообще-

ние, ремонтировать дороги и строить локальные мосты, модернизировать пункты пограничного пропуска. Возможности крупных по территориальному охвату еврорегионов для развития транспортных проектов намного больше, однако при достижении определенного масштаба обостряется проблема координации усилий участников и сочетания их противоречивых интересов.

Первые результаты еврорегионов с российским участием

До середины 2000-х годов среди отечественных экспертов и политиков в основном преобладало скептическое отношение к еврорегионам. На наш взгляд, такой подход объяснялся недостаточной информированностью о возможных положительных эффектах от функционирования еврорегионов, а также в целом завышенными ожиданиями, которые на самом деле никак не могут связываться с формами «малой» интеграции. Поэтому, оценивая возможности еврорегионов с российским участием, важно выбирать те, которые при реализации с ними тех или иных проектов могут дать наибольший прямой эффект. И таких регионов действует уже немало. К ним, в частности, относятся проекты в туристической и транспортно-логистической сферах. Причем некоторые функционируют уже довольно длительный период, например, 8–10 лет, это «Балтика», «Сауле» и «Карелия». Хотя, бесспорно, отдельные хорошие результаты показали и более «молодые» еврорегионы. Например, в образованном в 2003 году российско-украинском регионе «Слобожанщина» создается приграничный торгово-выставочный комплекс около международного автомобильного перехода. Другой иллюстрацией служит стартовавшая в 2004 году программа с участием Нарвы и Иван-города, которая связана с активной разработкой и продвижением единого туристического маршрута, охватывающего весь крепостной ансамбль двойного города (и Нарвский замок, и Ивангородскую крепость), хотя модернизация автомобильного моста при этом не планируется.

Десятилетний опыт сотрудничества в рамках «Балтики» — одного из крупнейших еврорегионов — обусловил широкое поле для взаимодействия приграничных территорий. То, что в состав еврорегиона формально вошла вся область, причем ведущую роль играет портовый город Балтийск, стимулировало появление среди большого спектра направлений сотрудничества (включающего проведение ярмарок, спортивных и театральных мероприятий, экологических акций) также и кооперации в транспортной сфере. Однако до появления хотя бы какого-то плодотворного опыта совместной работы в рамках еврорегиона «Балтика», что потребовало нескольких лет взаимодействия партнеров, развитие транспортной инфраструктуры, требующее значительных финансовых средств, не могло быть отнесено к приоритетным областям сотрудничества.

Сформулированные в 1998 году цели и задачи «Балтики» были посвящены общим проблемам повышения благосостояния местных жителей, усилению приграничных контактов, ликвидации стереотипов и т.д. Лишь с 2000 года началась разработка долгосрочной стратегии развития («Чайка») с определением конкретных приоритетов сотрудничества. На этом этапе стартовали и первые проекты транспортной кооперации. В 2002 году запущено масштабное исследование необходимости реализации тех или иных инфраструктурных проектов «Модель транспортного сообщения на юго-востоке Балтики» (SEBTrans-Link), которое показало важность развития инфраструктуры в калининградской части транспортного коридора «Север — Юг». С 2003 года функционирует программа «Балтийский мост — транснациональное сотрудничество для поддержки развития транспорта и инфраструктуры в регионе Южной Балтики», направленная на улучшение транспортного сообщения между ЕС и Россией и совершенствование внутрирегиональной транспортной доступности.

В 2004 году появилась долгосрочная стратегия развития еврорегиона «Балтика» на 2007 — 2013 годы с пятью конкретными приоритетами сотрудничества в составе 13 первоочередных направлений для работы. Среди них впервые кооперация в транспортной сфере названа отдельным направлением в рамках первого приоритета («создание конкурентной бизнес-среды»). По мере выполнения технического обоснования и нахождения источников финансирования предусмотрена реализация различных проектов в сфере морского транспорта, повышения совместимости портовой инфраструктуры с сетью железных и автомобильных дорог (в частности, строительство интермодальных логистических центров), развития трансграничных транспортных коридоров в регионе Юго-Восточной Балтики, а также инфраструктуры авиационного сообщения¹⁵. Наиболее ощутимые результаты, достигнутые к настоящему времени, связаны с проектом «Ворота Балтики» — уже сооружен новый международный паромный терминал в Балтийске, который может составить конкуренцию порту литовской Клайпеды.

В отличие от «Балтики» в регионе «Сауле» сфера транспорта сразу стала базой для сотрудничества, хотя в принципе предусмотрен широкий спектр направлений кооперации. Важнейшим элементом взаимодействия является развитие трансграничного транспортного коридора «Виа-Ганзеатика», в результате чего часть проектов другой направленности (например, в области туризма) все равно привязана к строительству скоростной железной дороги и модернизации автомобильной сети. Особенностью еврорегиона «Сауле» является его периферийность — в нем не участвуют высокоразвитые европейские страны, причем центрами еврорегиона являются небольшие города — Елгава (Латвия), Шяуляй и Таураге (Литва) и Советск (Россия). В итоге отсутствие мощных источников внутреннего финансирования при ограниченном объеме инвестиций со

стороны ЕС не позволяет придать транспортной кооперации должный динамизм.

Еврорегион «Карелия» примечателен тем, что в нем партнером российской республики выступают регионы только одной страны ЕС — Финляндии. В результате Республика Карелия и финские региональные союзы Северная Карелия, Кайнуу и Северная Похьянмаа с самого начала развивали проекты в рамках еврорегиона в соответствии со скоординированными долгосрочными программами развития, учитывающими сочетание конкурентных преимуществ российских и финских частей еврорегиона. Первый этап связан с реализацией подпрограммы ЕС «Интеррег-IIIА-Карелия 2000 — 2006» и «Программы приграничного сотрудничества Республики Карелия на 2001 — 2006 гг.». Ключевыми направлениями сотрудничества стали экономика, здравоохранение и социальная защита населения, защита окружающей среды и приграничная инфраструктура. За шесть лет под эгидой региона «Карелия» только в российской части было реализовано около 40 совместных проектов на общую сумму внешнего финансирования около 62 млн евро. Следует отметить, что обширная база проектов для совместной реализации была готова уже в самом начале работы. При этом в качестве пилотных было выбрано 9 проектов — обустройство первого в северной части еврорегиона международного автомобильного пропускного пункта, развитие приграничного индустриального комплекса Костомукши, строительство очистных сооружений в Сортавала, котельных в Калевала и Лахденпохья и т.д. Большое внимание было сразу уделено и гуманитарным контактам, в частности научным связям университетов Петрозаводска и финского Йозенсуу, развитию приграничных территорий Беломорской Карелии (что было особенно актуально из-за празднования в 2002 году двухсотлетнего юбилея Э. Ленрота, составившего из финно-угорских рун эпос «Калевала») ¹⁶.

В настоящее время реализуется уже второй этап российско-финского сотрудничества в рамках региона «Карелия». В Российской республике принята стратегия социально-экономического развития на 2020 год (которой, правда, предстоит пройти согласования на федеральном уровне в 2008 г.). Партнеры по ЕС реализуют новую программу приграничного сотрудничества, рассчитанную до 2013 года. Планируется поддержать международные проекты по развитию энергетики, лесной и деревообрабатывающей отраслей, здравоохранения, другие важные инициативы в приграничных районах Карелии. При этом улучшение экономического положения в России расширяет возможности финансирования совместных программ за счет федерального и республиканского бюджетов, средств частных отечественных инвесторов.

Рассматривая результативность приграничного сотрудничества в рамках еврорегионов, на наш взгляд, необходимо больше внимания уделять даже не столько размерам финансирования конкретных мероприятий,

сколько значению косвенного положительного эффекта. Именно его наличие позволяет оптимистично оценивать перспективы еврорегионов с российским участием.

* * *

Конечно, модель еврорегионов не следует идеализировать. Ее применение ограничивается локальным уровнем приграничной кооперации и, как показывает опыт разных европейских государств, в большинстве случаев дает результаты далеко не сразу. Тем не менее тот факт, что еврорегионы организованы по всей Европе и некоторые из них продолжают функционировать уже на протяжении десятилетий, показывает, что «малая» интеграция является важным залогом успешного развития трансграничного сотрудничества.

Во-первых, лишь при реализации инициатив на локальном уровне возможно говорить о действительном развитии интеграционных связей с соседями. Ведь сохранение жесткой централизации в принятии любых социально-экономических решений, связанных с внешними контактами государства, сводит сотрудничество с другими европейскими партнерами к регулярному подписанию разных соглашений, остающихся только на бумаге. В конечном счете это может поставить развитие двусторонних отношений в зависимость не от реальных возможностей сотрудничества, а от любых потрясений на политическом уровне, что, например, нередко происходит в отношениях России с ее соседями — восточноевропейскими членами ЕС или Украиной.

Во-вторых, только развитие трансграничной кооперации на низовом уровне позволяет выявить острые проблемы, которые остаются вне поля зрения высших чиновников, крупных бизнесменов и т.д. Для России наиболее ярким примером служит визовый режим со странами ЕС. К сожалению, многих российских и европейских бюрократов мало интересует усложнение визовых процедур на практике (при формальных заявлениях об их облегчении, которыми пытаются подменить единственно эффективное решение проблемы — введение безвизового режима), создающих все большие барьеры для гуманитарных и экономических контактов. Когда же из-за возникающих препон задерживаются конкретные мероприятия в рамках еврорегионов, это может послужить хорошим уроком для обеих сторон.

В-третьих, развитие еврорегионов способствует росту информированности о партнерах. Расширение двусторонних контактов на всех уровнях действительно позволяет изжить многие ложные стереотипы, и это намного важнее, чем тщетно ожидаемое некоторыми экспертами формирование некой новой «еврорегиональной» идентичности. К сожалению, превратное понимание позиции населения по другую сторону государственной границы часто негативно сказывается на политическом диалоге

разных стран. И если в рамках ЕС за полвека развития уже можно говорить о появлении европейского гражданства не только юридически, но и на практике, что на деле укрепляет взаимопонимание народов, то во взаимоотношениях России с ее соседями формирование адекватного образа стран-партнеров актуально и в политической сфере, и при реализации крупных внешнеэкономических сделок. Причем таких, которые не имеют никакого отношения к приграничным территориям, но зависят в том числе от успеха еврорегионов с российским участием.

Примечания

¹ См.: Шавров В. Ф. Новые формы межгосударственного сотрудничества в Европе // РАМИ, 2002. Вторые Горчаковские чтения «Мир и Россия на пороге XXI века».

² Подробнее см.: Романов С. Еврорегиональное сотрудничество государств Центральной и Восточной Европы // Обозреватель. 2000. № 8; Poland and Romania before Enlargement of European Union and NATO / Ed. by J. Wendt., F. Bențe, V. Bodocan. Warsaw, 2004.

³ Подробнее см.: Кузнецов А. В. Возможности и барьеры для российского участия в еврорегионах // Интеграционные процессы в современном мире: экономика, политика, безопасность (Мировое развитие. Выпуск 2). М.: ИМЭМО РАН, 2007.

⁴ Подробнее см.: Scott J. Inducing cooperation: can euroregions function as bridges between complex boundaries (<http://www.indepsocres.spb.ru>).

⁵ О механизмах пространственной диффузии прямых иностранных инвестиций подробнее см.: Кузнецов А. В. Интернационализация российской экономики: инвестиционный аспект. — М.: КомКнига, 2007.

⁶ См.: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2006. М.: Росстат, 2006.

⁷ См.: Cross-border Cooperation in the Baltic Countries and North-West Russia / Ed. by S. Radvilavicius — Copenhagen, 2004.

⁸ См.: Романов С. Указ. соч.

⁹ См.: The Ems-Dollart Region at a Glance / Ed. by K. Eden. Groningen, 2004.

¹⁰ См.: Euroregion Pomerania (<http://www.pomerania.net>).

¹¹ См.: Euregio Rhein-Waal (<http://www.euregio.org>).

¹² См.: International Basel (<http://www.basel.ch>).

¹³ См.: Euroregione Tirol-Alto Adige-Trentino (<http://www.europaregion.info>).

¹⁴ См.: Danube-Drava-Sava Euroregional Cooperation / Ed. by D. Brunčić. Osijek, 2004.

¹⁵ См.: Euroregion Baltic: Development Programm. Gdansk, 2004.

¹⁶ См.: Еврорегион «Карелия» (<http://euregio.karelia.ru>). К сожалению, этот сайт давно не обновлялся, поэтому оперативная информация содержится в основном на сайтах российского и финских регионов-участников.

М. В. Стрежнева

Структурирование политического пространства в Европейском союзе (многоуровневое управление)*

Изучать политическое пространство в Европейском союзе — значит искать объяснение необычному политическому процессу, в ходе которого в отсутствие верховной власти устанавливаются ясно выраженные цели для всего населения. Такое исследование важно, чтобы уточнить, как в Евросоюзе происходит вмешательство в общественную практику ради достижения заявленных политических целей, а принятые решения в итоге действуют в отношении всех людей на интеграционном пространстве, включая тех, кто не выразил на это своего согласия.

Политическое пространство в ЕС не слишком широкое. Большее значение, нежели политика, в интеграционном объединении имеют экономика и право. В то же время оно довольно насыщенное и склонно расширяться. Однако в российской науке парадоксальным образом с советских времен закрепилась и сохраняется радикально-либеральная традиция узкой трактовки политического пространства в ЕС, куда включается ограниченный круг проблем и отношений. Это внешняя политика, внешняя и внутренняя безопасность, а также взаимодействие наднациональных институтов и национальных правительств, то есть процесс принятия наднациональных решений, но по существу без учета проблем их имплементации.

Такой суженный взгляд на предмет искусственно загоняет российских политологов, вовлеченных в исследование ЕС, в «политико-институциональное гетто», мешая адекватному рассмотрению наиболее актуальных, общественно значимых политических тенденций. Первая из них касается новаторских методов управления и регулятивных практик, которые интенсивно отрабатываются сейчас в ЕС в теории и на практике и без которых его функционирование постижимо лишь приблизительно, в самых общих чертах. Данной теме в основном и посвящена настоящая статья. Вторая тенденция — это демократизация политического процесса в ЕС, чему в западной политологии в последние годы уделяется особенно пристальное внимание¹.

* * *

Понятие **политического пространства** подразумевает рефлексивное, синтетическое описание политической организации. Оно помогает вы-

* Стрежнева М. В. Структурирование политического пространства в Европейском союзе (многоуровневое управление) // *Мировая экономика и международные отношения*. 2009. № 12.

явить важнейшие связи между людьми и политическими институтами, установить сферу деятельности политического субъекта. Можно сказать, что в каждом реально существующем политическом пространстве где-то непременно содержится власть, которую оно ограничивает, формирует и локализует. Там же должны проходить публичное рассмотрение вопросы особой общественной значимости. Наконец, политическое пространство — это пространство политических смыслов, значений и пониманий, которые обычно представляют, отражают, но также и выстраивают общие цели протекающей в его рамках человеческой деятельности. Политическое пространство в конкретных случаях бывает неплотным, сильно разреженным или неоднородным, но, по природе своей, оно не может быть неструктурированным².

Данная категория, как представляется, весьма полезна для исследователей Европейского союза в силу уникальности ключевых черт его политической организации.

Во-первых, политический процесс в ЕС обычно не доходит напрямую до финальных адресатов соответствующей политики. В большей мере он сосредоточен на промежуточных действующих лицах — это национальные и отчасти региональные или местные правительства, а также частные и неправительственные факторы. Их поведение институты Евросоюза направляют и стимулируют таким образом, чтобы обеспечить регулирование процессов в экономике в соответствии с базовыми целями ЕС или повлиять на характер социальных изменений.

Во-вторых, Евросоюз не свободен в определении масштабов и предела собственных полномочий. Их определяют государства-участники. Ввиду ограниченности поля его автономных действий для ЕС важны разные стратегии по постепенному обретению новых властных рычагов на «европейском» уровне, либо особые процедуры, позволяющие обойти или восполнить нехватку полномочий.

В-третьих, неправильно было бы представлять себе ситуацию так, будто Евросоюз просто «водрузили» поверх национальных государств, и что он готов, поэтому отдавать прямые распоряжения национальным правительствам или иным действующим лицам. Чтобы добиться поставленных задач, Евросоюзу чаще приходится делать специальные усилия с целью мобилизовать национальные правительства и/или других политических игроков на сотрудничество с наднациональными институтами. Кроме того, ввиду отсутствия в его системе четко выстроенных иерархических отношений, ЕС нужно всякий раз закреплять, стабилизировать связи с национальными (региональными, местными) правительствами и негосударственными факторами.

Опыт ЕС в свою очередь важен для теоретических изысканий по политическому пространству, так как в Евросоюзе политический процесс оформлен в многомерный континуум с множеством вертикальных и го-

ризонтальных измерений. Это позволяет наглядно и на выразительном фактическом материале проанализировать взаимосвязь меняющейся общественной стратификации внутри объединения и вокруг него с колебаниями размеров и однородности в его политической организации. К тому же Евросоюз демонстрирует наиболее явный и самый сложный пример взаимопроникновения и переплетения пространств внутренней и внешней политики в современных условиях. Внутренняя политика традиционно связывается с функционированием государств (и/ или квазигосударства в случае ЕС) в четко определенных территориальных границах. Содержанием внешней политики принято считать контакты и взаимодействия государств, международных организаций/институтов и негосударственных факторов на глобальном или региональном уровне. Они имеют место как бы вне национальных пределов, в виртуальном пространстве, гораздо менее четко структурированном, чем пространство внутриполитическое, где эти «игроки» «общаются», если (и пока) не сталкиваются реально при вторжении на чужую территорию.

Следствием такого столкновения может стать изменение национально-государственных границ, появление новых государств и исчезновение старых. Однако ЕС гораздо чаще демонстрирует не стремление к грубой перекройке существующих границ, а повышенную способность к их «растворению», вследствие чего они становятся легко проницаемыми. «Внутреннее» политическое пространство отдельных государств как бы утрачивает привязку к определенной территории, а «внешнее», то есть общее для ЕС политическое пространство, обретает более четкую структуру, чем прежде представлялось возможным, само выступает как «внутреннее» относительно пространства глобального. По большому счету, постепенно исчезают сами основания для противопоставления пространств внутреннего и внешнего в политике ЕС.

Всякий автор, трактуя некое политическое пространство, исходит из определенной парадигмальной ориентации. В настоящем случае таковую задает концепция **управления** (*governance*), отражающая переход от государствоцентричных властных отношений послевоенного периода к более сложной современной конфигурации факторов, включающей не только государства и правительства, но также, скажем, ТНК и НПО, которые одновременно действуют на разных уровнях и в разных центрах политической власти.

До середины 80-х годов XX в. в изучении ЕС преобладали теоретические подходы, пришедшие из области теории международных отношений (ТМО). Они имели своей целью объяснить процесс интеграции как таковой. Сначала наибольшего успеха добились неофункционалисты, утверждавшие, что национальные правительства, которые инициировали процесс интеграции, затем поневоле теряют контроль над ним в усложняющейся паутине взаимозависимости, куда вовлекаются наднациональ-

ные, субнациональные и негосударственные факторы. Но уже в середине 60-х годов на практике национальные правительства укрепили свои позиции в рамках Общего рынка, и благодаря этому обрели больший вес аргументы сторонников межправительственного подхода. Они утверждали, что власти национального уровня, напротив, сохраняют контроль над важнейшими вопросами в региональном объединении — не в последнюю очередь из-за обладания национальным вето.

Классические интеграционные теории, как и породившие их ТМО, располагали структуры управления где-то в промежутке между иерархией и анархией. Эта дихотомия сыграла важную роль эвристического инструмента в политической науке, укрепив понимание структурных различий между внутренней и международной политикой. Иерархия, соответственно, приравнивалась к внутривнутриполитическому порядку, а анархия — к международному беспорядку в условиях отсутствия единого политического субъекта. Но в приложении к Евросоюзу такое разделение утрачивает смысл в середине 80-х годов XX в., при реализации программы Единого внутреннего рынка (ЕВР), институциональное обеспечение которой оформил Единый европейский акт (ЕЕА) 1986 г. Данная инициатива привела к серьезному расширению компетенции ЕС и к ревизии процедур принятия решений. Самое главное в этой связи, что для облегчения дальнейшей интеграции удалось устранить национальное вето в ряде областей хозяйственной деятельности. Воздействие ЕВР на оформление в ЕС собственной политической системы привело к волне публикаций, сравнивавших ее с политическими системами государств-членов и использовавших инструментарий, применяемый в сравнительной политологии — прежде всего концепцию политических сетей³.

В **горизонтальном измерении** на наднациональном уровне Европейская комиссия (ЕК) представляет Евросоюз в целом, а Совет ЕС (*галее* — Совет) — входящие в него государства. Оба института в совокупности, составляя ключевые центры власти в ЕС, образуют двуглавую структуру — по контрасту с национальными политическими системами, которые имеют явно выраженный единый центр. Все прочие институты, как и политические факторы, задействованные в системе ЕС, связаны с одним или другим из этих центров. Так, с одной стороны, Европарламент (ЕП) и Суд, олицетворяя наднациональный принцип в политической организации интеграционного объединения, институционально предрасположены к поддержке Комиссии. С другой стороны, развитая в ЕС система комитетов и разнообразные рабочие группы ориентированы главным образом на учет и согласование национальных интересов в Совете.

В **вертикальном измерении** европейский принцип представлен той же Комиссией, которую в данном случае отчасти поддерживают Совет, Суд ЕС и Европарламент. Национальный же принцип представляют отдельные государства-члены. Совет определяет политические приоритеты ЕС,

принимает законы и осуществляет общее руководство процессом интеграции, играя важную руководящую роль по отношению к ним.

Европейскому уровню власти и особенно ЕК приданы определенные полномочия, главным образом в связи с функционированием ЕВР и смежных с ним областей, которые, однако, не позволяют ей действовать самостоятельно. Располагая монополией на законодательную инициативу, Комиссия способна оформить повестку дня и в существенной мере определить содержание европейского законодательства, но она зависит от Совета, который принимает законодательные решения в окончательном виде. Совет, в свою очередь, со временем стал все больше зависеть в этом от ЕП, который делит с ним законодательную власть. Суд европейских обществ закрепил за собой в Евросоюзе роль арбитра и тоже причастен к выработке интеграционных правил. Но при этом он явно чувствителен к косвенному давлению со стороны государств-членов.

Две специфические черты, присущие системе управления в ЕС, имеют особое политическое значение. Во-первых, хотя у институтов ЕС есть законодательные полномочия, масштаб их применения зависит от согласия Совета, куда входят представители национальных правительств. Достичь такого согласия обычно трудно ввиду разнообразия интересов государств-членов и их общего нежелания наделять европейские институты дополнительной властью, выходящей за сферу рыночного регулирования. Во-вторых, у Евросоюза принципиально ограничены возможности принуждения к исполнению собственных правил. Государства-члены, сохраняя суверенитет, имеют немало средств, чтобы сопротивляться правилам Евросоюза и даже целенаправленно мешать внедрению обязательных решений, которые им не нравятся.

В целом ситуация такова, что, с одной стороны, в ЕС национальные правительства зависят от наднациональных институтов в реализации собственных намерений в деле повышения эффективности хозяйственной политики. С другой стороны, в системе нет единого центрального фактора, имеющего власть самостоятельно задавать правила для всех и обеспечить их неукоснительное исполнение. Таким образом, и наднациональная вертикаль, и межправительственная горизонталь одновременно сочетаются в его политической структуре, а идея управления позволяет охватить ее общим взглядом, сосредоточившись на выяснении того, как же при подобных неоднозначных структурных условиях происходит целесообразное формулирование и успешная имплементация, в том числе, «неудобных» для кого-то правил.

Ныне принятая концепция политического управления в ЕС имеет два непосредственных источника. Первый из них — это «управление без правительства» (*governance without government*), то есть идея, разработанная Дж. Розенау и Эрнстом-Отто Чемпелем применительно к международным отношениям или, если выразаться точнее, к наличию или отсутствию

порядка в мировой политике⁴. В своей статье Розенау утверждает, что, хотя глобального порядка, не говоря уже о мировом правительстве, и не существует, некоторого рода упорядоченность (управляемость) в мировой политике все же складывается. Она происходит от сотрудничества между государствами, которые создают международные режимы, и комплекса взаимодействий среди множества факторов — как государственных, так и частных или неправительственных, которые, преследуя собственные цели, тем не менее способствуют обеспечению общего блага.

Второй источник — это работы, посвященные трансформации государственности национального уровня⁵. В этой литературе появление новых или альтернативных методов управления представлено как реакция на сокращение способности государства к обеспечению экономического роста и общественного прогресса и в целом к успешному решению сложных современных проблем. Отсюда вывод, что государственное регулирование необходимо проводить совместно с частными и неправительственными факторами или в какой-то мере делегировать им его, что, в свою очередь, ведет к делегированному саморегулированию, от вертикального подчинения к горизонтальной координации. Впрочем, в отличие от национальных государств Евросоюз отличают не упадок способности к вмешательству в экономическо-социальные процессы, а, скорее, ограничения, которыми обставлено для него применение такой способности. Оба подхода ставят под сомнение исключительную роль государств и национальных правительств в обеспечении общего блага и в формировании политического порядка региональных масштабов.

В ЕС мы наблюдаем, таким образом, фрагментацию властных полномочий между институтами. У них различные предпочтения и намерения. Однако высокая степень взаимозависимости, при желательности коллективных действий, побуждает их к агрегации и трансформации исходных позиций, то есть к переговорам, достижению консенсуса и сотрудничеству. Кроме того, полномочия, переданные на наднациональный уровень, в основном ограничены заботой об эффективности рыночных механизмов. В комбинации со слабой властью ЕС в иных сферах политики это побуждает наднациональные институты к распространению успешных рыночных механизмов и конкурентной борьбе за управление и в тех областях, которые непосредственно к функционированию рынка не относятся. Наконец, так как во многих областях политики институты ЕС серьезных полномочий (пока) лишены, это повышает их зависимость от внешних по отношению к ним властных ресурсов, заставляя озаботиться подключением многообразных новых факторов к процедурам принятия решений и их выполнению. Тем самым стимулируется изобретение и отладка мер по укреплению согласия между всеми вовлеченными в процесс управления факторами, сближающих их видение ситуации, их поведенческие нормы и предпочтения.

Так, программа Единого внутреннего рынка имела успех, в том числе, ввиду настойчивого внедрения принципа взаимного признания, который между тем исходил из конкретного судебного решения (*the Cassis de Dijon case*⁶). Прежде Общий рынок более или менее последовательно пытались строить на основе гармонизации, то есть согласования общих правил на наднациональном уровне, подлежащих внедрению на национальном уровне. Взаимное признание в рамках ЕВР предполагает, напротив, что государства-члены не должны отказываться от национальной специфики в регулировании. Но они должны взаимно принять свои различающиеся правила как эквивалентные — если только у них нет серьезных доводов, чтобы потребовать каких-то корректировок. Принцип и метод взаимного признания создали почву для соревнования национальных режимов рыночного регулирования. В случае необходимости гармонизация регулирующих правил ограничивается самыми общими требованиями, обязательными для всех стран-участниц.

Характерно, что принцип взаимного признания, получив сначала развитие в сфере рыночной интеграции, довольно быстро распространился в ЕС на область правосудия и внутренних дел. Ныне в ЕС налицо целая система инструментов взаимной правовой помощи и взаимного признания судебных решений. Речь идет о процессе, в рамках которого решение, принятое судебной властью в одном из государств-членов, не только признается, но и, в случае необходимости, приводится в исполнение в других государствах-членах. В октябре 1999 г. на сессии Европейского совета в Тампере взаимное признание назвали «краеугольным камнем» судебного сотрудничества, но еще ранее, на сессии Европейского совета в Кардиффе в июне 1998 г., говорилось о внедрении взаимного признания в сфере уголовного судопроизводства (соответствующая программа мер появилась в 2001 г.)⁷.

Первой мерой, воплощенной в жизнь, здесь стал европейский ордер на арест⁸. В настоящее время происходит также внедрение европейского ордера на следственный материал (*European Evidence Warrant*). Соответствующее рамочное решение Совета вступило в силу 19 января 2009 г.⁹

Взаимное признание укрепило сотрудничество между национальными полицейскими и судебными инстанциями, что подтверждается растущим числом выдаваемых европейских ордеров на арест. В Евросоюзе развиваются структуры, его поддерживающие. Это Евроюст (учрежден в 1999 г. в Тампере и начал функционировать в 2002 г.) — группа, координирующая деятельность правоохранительных органов стран — членов ЕС, а именно трансграничные расследования и судебное преследование. Она содействует улучшению обмена информацией и предоставления взаимной правовой помощи. Это также Европейская судебная сеть (*the European Judicial Network*), которая включает 250 национальных контактных пунктов в государствах-членах. Наконец, последние обмениваются чиновниками

по связи, чтобы установить прямые контакты между судебными властями и содействовать пониманию различий в отдельных судебных и правовых системах. В данном случае взаимное признание требует, чтобы государства соглашались считать эквивалентными законы, касающиеся защиты индивидуальных прав и свобод. Оно достигается труднее, чем на товарных рынках, где выработка норм, не вызывающих споров по деликатным вопросам легитимности, делегирована в ЕС профессиональным органам национального уровня.

Обратим внимание: в случае внедрения метода взаимного признания часть суверенитета передается не на наднациональный уровень, но по горизонтали, а транзакционные издержки преодоления разнообразия в национальных правилах переносятся со стадии принятия решений на стадию имплементации. Естественно, что такая система требует повышенной меры доверия между государствами.

Весьма показательна, в плане использования новых гибких методов «европейского» управления, социальная политика ЕС. Государства-члены до сих пор ограничивали вовлечение ЕК в такие чувствительные сферы, как занятость, социальное и пенсионное обеспечение, здравоохранение, сохраняя себе свободу рук и не давая ей соответствующих формальных полномочий по основополагающему Договору. Но Комиссия, тем не менее, добилась участия в регулировании соответствующих вопросов, задействовав Открытый метод координации (ОМК)¹⁰. Кроме того, она проявила инициативу, активно вовлекая в сферу социальной политики ЕС представителей гражданского общества. Примером может служить Европейская социальная платформа (ЕСП), основанная в 1995 г., которая объединила несколько десятков европейских НКО, федераций и сетей локального, регионального, национального и европейского уровней, нацеленных на развитие социального измерения в ЕС. ЕСП сыграла важную роль в создании Контактной группы по гражданскому обществу (*Civil Society Contact Group*), а последняя, в свою очередь, активно проявила себя, в частности, при координации усилий НКО во время разработки конституции для Европы¹¹.

Поощряемое ЕК укрепление роли представителей гражданского общества в распространении демократии участия и развитии «европейской публичной сферы» в Евросоюзе создало новый фон для активного обсуждения «европейской» социальной политики. На этом фоне включение большого числа различных факторов в социальную политику ЕС смотрится уже не как «интеграция украдкой» в нефункциональном ключе (то есть вопреки воле национальных государств, ввязавшихся в региональную интеграцию без учета ее далеко идущих последствий), а как достойный подражания и повсеместного распространения пример «добросовестного управления» (*good governance*).

Социальная политика ЕС свидетельствует: в области политического управления ЕК обладает, как минимум, следующими умениями. Во-

первых, это умение продемонстрировать наличие острой проблемы, в разрешении которой она может предложить богатый выбор заранее отточенных инструментов. Во-вторых, это «подготовка почвы». Она предполагает создание еще «на дальних подступах» каких-то прецедентов для последующих более масштабных действий в определенной сфере на тот момент, когда для этого появится шанс (речь идет о программах небольшого формата, учреждении комитетов или наблюдательных пунктов, инициировании научных исследований). В-третьих, это обеспечение на разных уровнях массовой поддержки собственным акциям в тех областях, где у Комиссии нет законных полномочий. Так, ОМК, где у Комиссии очень важная роль, явно способствовал выработке «привычки к координации» национальных курсов социальной политики и помог перенести социальную проблематику с периферии внимания в Евросоюзе в самый его эпицентр.

Весьма любопытен также пример «европейского» управления в спортивной области. Технически рассуждая, спортивного законодательства или спортивной политики сейчас у ЕС нет вообще, так как спортивная политика не включена в компетенцию Сообщества. Но Европейскому союзу приходилось вмешиваться в спортивные дела, когда того требовала поддержка его базовых принципов, прежде всего свободы передвижения людей и отказа от дискриминации на национальных основаниях. Вмешательство ЕС может иметь «жесткий» или «мягкий» характер. В первом случае речь идет о решениях Суда ЕС (упомянем, в частности, решения, которые были вынесены по делам футболистов Босмана и Симутенкова, а также баскетболиста Лехтонена), во втором — о декларациях Европейского совета. Наконец, Лиссабонский договор 2007 г., пока не вступивший в силу, все же включил принципы деятельности ЕС в спортивной сфере в ст. 165 (бывшая ст. 149), где говорится: «Союз способствует повышению роли европейских задач спорта с учетом его особенностей, его структур, основанных на добровольном участии, а также его социальной и воспитательной функции». Там же предусмотрено, что ЕП и Совет, «постановляя в соответствии с обычной законодательной процедурой» (то есть наднациональным образом), могут принимать поощрительные меры в спортивной области — исключая любую гармонизацию законодательных и регламентирующих положений государств-членов¹².

Международные спортивные организации не спешат признаться публично, что из-за вмешательства ЕС у них нет более монополии на функцию регулирования в соответствующих видах спорта. Но такая функция до сих пор принадлежала им в явочном порядке, а не на правовых основаниях. Следовательно, она могла быть оспорена с появлением новых спортивных организаций. Между тем закладывающиеся в ЕС основы спортивного регулирования означают, что власти Евросоюза и особенно действующая от их лица Комиссия готовы признавать существующие спортивные организации в качестве ключевого стейкхолдера в соответствующих видах

спорта. Тем самым они легитимируют их роль и защищают их положение относительно возможных альтернативных претендентов на тот же статус, что может все же заинтересовать ведущие международные спортивные организации в более систематическом сотрудничестве с ЕС.

Отталкиваясь от представлений об управлении в сравнительной политологии, термин «многоуровневое управление» (МУ) возник именно при изучении ЕС, но получил затем более широкое применение. Впервые он появился в 1992 г. в статье Г. Маркса¹³, где рассматривалась реформа структурных фондов в Европейском сообществе, имевшая место в 1988 г. Реформа была специально сфокусирована на регионах внутри стран-участниц; она потребовала принятия в ЕС системы классификации территориальных единиц ниже национального уровня. Соответственно, была принята система *NUTS*¹⁴, где различные территориальные единицы в ЕС были выстроены в иерархию и распределены по разным уровням.

До 1988 г. соответствующие средства на основании квотирования выделялись в распоряжение национальных правительств. Начиная с 1988 г., помимо удвоения финансовых ресурсов, выделявшихся на цели структурной политики ЕС¹⁵, национальные правительства договорились и о новом наборе руководящих принципов для нее, чтобы обеспечить более эффективное расходование фондов. Среди них принципы партнерства и дополнительности сыграли особо важную роль в оформлении многоуровневого управления на практике.

Так, принцип партнерства требует, чтобы администрированием структурных фондов занимались «товарищества» (учрежденные в каждом регионе, которому оказывается помощь Евросоюза), куда входили бы национальные, субнациональные (региональные и/или местные) и наднациональные факторы в лице Комиссии. Таким образом, субнациональные факторы впервые получили формальную роль в процессе выработки политики в ЕС. В последующие годы ЕК настаивала и в конечном итоге добилась от стран-участниц согласия закрепить в рамках таких «товариществ» позиции негосударственных факторов (профсоюзов, экологических организаций, добровольных и общественных групп).

Принцип дополнительности требует, в свою очередь, чтобы средства ЕС тратились непременно в дополнение к расходам, запланированным на национальном уровне, а не вместо них. Такое требование появилось ко времени запуска в ЕС региональной политики в 1975 г., но до 1988 г. национальные власти, и особенно правительство Великобритании, его регулярно игнорировали. В Лондоне сначала предпочитали рассматривать выплаты из структурных фондов как частичный возврат собственного вклада в бюджет ЕС, который в Великобритании полагали чрезмерным. Однако после 1988 г. Комиссия при поддержке властей местного уровня в самой Великобритании вынудила национальное правительство изменить свою точку зрения на этот вопрос.

На основании анализа практической ситуации, ключевыми чертами МУ как подхода в политической теории ныне считаются следующие:

1. Принятие решений в рамках МУ находится в совместной компетенции факторов различного уровня, оно не монополизировано представителями национальной исполнительной власти.
2. Поскольку государства-участники принимают коллективные решения, представители исполнительной власти отдельных государств теряют контроль над ними (в особенности, из-за голосования квалифицированным большинством в Совете).
3. Политические арены взаимосвязаны, а не уложены одна в другую наподобие матрешки. Поэтому факторы субнационального уровня действуют и на национальной, и на наднациональной арене, формируя при этом транснациональные связи¹⁶.

В отличие от общей концепции политического управления, в МУ институты как таковые, включая государство, факторами не считаются, а отнесены к управленческой структуре. Политические институты обозначают «локализацию власти на данной территории». А вот политические факторы, то есть индивиды и группы индивидов, «действуют в контексте этих институтов, но могут также попытаться их изменить»¹⁷. Таким образом, чтобы понять, как меняются институты (структура), важно изучить предпочтения факторов, которые действуют изнутри данных институтов. Ведь именно индивиды и группы являются реальными участниками политического процесса.

Такое утверждение необходимо вывести на первый план из-за того, что оно вступает в противоречие с одним из исходных предположений ТМО, согласно которому институциональные интересы и интересы факторов, действующих внутри институтов, непременно одинаковы. С точки зрения МУ, для ответа на вопросы, почему и каким образом государства теряют контроль над ситуацией или добровольно передают его ЕС (как мы помним, этими вопросами задавались и неофункционалисты), нужно сосредоточить свое внимание на изучении факторов, для которых государственные и квазигосударственные институты составляют структуру в среде их политических действий.

Предположение, будто те, кто служит в национальных администрациях, неизменно озабочены сохранением роли государства в качестве самостоятельного действующего лица, не имеет под собой прочного основания. Практика ЕС доказывает, что это не так. Она доказывает также, что отказ от некоторой доли самостоятельности государствам как раз выгоден, поскольку они встраиваются в более сильную и объемную структуру. Но если институты и влияют на цели тех, кто занимает в них властные позиции, в то же время маловероятно, чтобы политические факторы всецело подчиняли собственные интересы тому, что полезно или прибыльно для институтов.

Степень, в которой предпочтения фактора являются отражением институциональных целей, не является неизменной. Она зависит от многих факторов: от того, насколько структура подчинила себе жизнь данного индивида; от положительного либо отрицательного восприятия этой структуры в обществе; от личной и идеологической приверженности ей самого фактора; наконец, от длительности того периода времени, в который индивид предполагает сохранять сильные позиции в рамках данного института.

Нередко звучит вывод, будто усиление власти субнациональных, наднациональных и негосударственных факторов в процессе европейской интеграции происходит за счет факторов национально-государственного уровня. Чтобы ее подтвердить или опровергнуть, полезно, однако, учесть широкое понимание власти, свойственное МУ: политическая власть лиц, наделенных институциональными полномочиями, может включать не только прямой контроль над людьми, но также содействие институтам в достижении желаемого окольными путями, в том числе с помощью гибких технологий и косвенных средств. В отличие от понятия участия (*participation*), подразумевающего главным образом вовлеченность в процесс принятия решений, идея управления предполагает также, что вовлечение позволяет осознанно влиять на результат.

Наблюдениями ученых в мировой политике выделены два типа МУ — федералистский и функциональный. **Федералистский** тип подразумевает разделение власти между несколькими территориальными уровнями (как минимум, наднациональным, национальным и региональным). На каждом из уровней есть избираемая легислатура, своя исполнительная власть и судебная система. Изменения сводятся к перераспределению функций между сложившимися уровнями власти¹⁸. Под таким углом зрения значимость границ в организации политической власти по-прежнему велика. Но в пространстве мировой политики первый тип МУ встречается редко — его в наибольшей степени воплощает собой как раз ЕС. В рамках Евросоюза воедино связаны многие компетенции, большинство его отраслевых и прочих политик имеет общую, объединенную юрисдикцию, тогда как в других больших регионах они могут быть отнесены к разнообразным, взаимно налагающимся и функционально специфичным юрисдикциям и международным режимам. В то же время в отсутствие общеевропейского гражданского демоса (народа) трудно представить себе преобразование Евросоюза из конфедерации в организацию федералистского типа и, соответственно, переход от коллективной системы раздельного правления к объединению на основе общественного единства.

В сущности, вопрос распределения полномочий в ЕС гораздо сложнее, чем это видится федералистам, что подтверждают и содержание Евроконституции, одобренной в 2004 г., и провал ее последующей ратификации. Европейский союз не является государством в том смысле, что он не обладает всей полнотой власти на определенной территории. Поэтому

все прежние сюжеты строительства государства или нации, оформления гражданства, демократии и социальных прав к нему не применимы, по крайней мере, в традиционном смысле. Тем не менее это хорошо организованное экономическое, общественное и политическое пространство, где проводится квазигосударственная политика, имеют место попытки сконструировать определенную идентичность и демократизировать систему принятия решений.

Трансформируется ли Европа наций в **Европу регионов**? Как представляется, для этого нет достаточных оснований. Политический выбор регионов по-прежнему сдерживается рамками, которые устанавливает национальное правительство. Компетенция региональных властей в европейской политике повышается, но одновременно зримо снижается на национальной арене. Европа регионов поэтому — скорее преходящее увлечение, а Комитет регионов не является подлинным центром трансформации в Евросоюзе отношений центра и периферии. Регионы прочно закреплены в национальных системах территориального структурирования. Региональные игроки действительно расширили сферу своей деятельности до европейского уровня и играют важную роль в продвижении деловых и прочих интересов своих регионов в масштабах всего ЕС, но сильных политических распрей с национальным центром при этом не наблюдается. Границы между государствами-членами стали проницаемыми, но национальные системы сохранились. Приходится признать, что в многоуровневом управлении в Евросоюзе доминируют национальные факторы, являющиеся его главной движущей силой, хотя и не единственной.

Между тем заметно, что Евросоюз с готовностью отдает должное территориальной парадигме национального государства. Особенно наглядно это проявляется с 90-х годов XX в., в частности, при построении Пространства свободы, безопасности и законности на базе Амстердамского договора 1997 г.¹⁹ Оно демонстрирует, что одновременно с устранением внутренних границ и барьеров между государствами-членами в Евросоюзе его внешние границы утверждаются, закрепляются, вследствие чего ЕС предстает как территориальное единство беспрецедентного вида. Внешние границы ЕС порождают различие между его «собственной» территорией и зарубежьем, которое является не только географическим, но и нормативным: речь идет о разнице между легальным и нелегальным пребыванием в ЕС. С одной стороны, граждане Союза и легальные резиденты пребывают в этой зоне законно, размещаются там, где им «следует». С другой стороны, нелегальные мигранты «злоупотребляют», оказываясь в «неположенном» месте и нарушая тем самым европейский закон. Это дает основание для их задержания и репатриации²⁰. Таким образом, Пространство свободы, безопасности и правопорядка заведомо предполагает и отстаивает с помощью правовых средств политическое неравенство между теми, кто является и не является членом данного политического сообщества.

При **функциональном** типе МУ границы, напротив, утрачивают ключевое значение и легко преодолеваются, а разные юрисдикции частично совпадают и пересекаются друг с другом. В результате может оформляться сосуществование множества центров принятия решений, формально независимых один от другого. Пример подобного мы видим и в рамках европейского интеграционного объединения — там, где имеет место многообразная **дифференциация**. Понятие дифференциации (дифференцированной интеграции) в данном случае подразумевает, что в политике регионального объединения появляются такие сферы (например, «Шенген», «зона евро»), куда в полной мере вовлекаются не все государства — члены ЕС, но при этом присутствуют некоторые страны, в ЕС не участвующие. Если до Маастрихтского договора 1992 г. стратегия интеграции в целом исходила из того, что государства-члены должны продвигаться вперед с одинаковой скоростью и на равных участвовать в реализации всех программ, то указанный договор был первым базовым документом, который предусмотрел отступление от этого принципа. С тех пор произошла институционализация **продвинутого сотрудничества**, из-за чего отныне оформление дифференциации не требует специальных протоколов к Договору, а происходит по «упрощенной» схеме.

Многоуровневое управление федералистского типа предлагает богатый выбор институциональных механизмов, помогающих урегулировать разного рода конфликты. При функциональном типе МУ фундаментальные разногласия обычно не находят разрешения в обсуждениях и переговорах, но чаще обходятся стороной, «обволакиваются», лишаются особой остроты, поскольку индивиды и группы имеют больше возможностей, чтобы выбрать среди конкурирующих юрисдикций ту, которая их больше устраивает, и «уйти» туда. Исключительная особенность Европейского союза состоит в том, что в его политическом пространстве мы наблюдаем сочетание, переплетение обоих типов МУ, описанных выше.

Относительному ослаблению влияния принципа территориальной организации в Евросоюзе между тем способствует оформление там **транснациональных сетей**, их растущая взаимная увязка, которая несколько укрепляет позиции ЕК в качестве исполнительного центра в ЕС. Транснациональные сети — это сложное сочетание относительно стабильных, децентрализованных, неиерархических (горизонтальных или диагональных) отношений. Они связывают разных по природе акторов (государственных и негосударственных) из нескольких стран ЕС, обменивающихся в сети ресурсами (властными, материальными, информационными) ради достижения общей, всеми ими разделяемой цели.

ТМО и родственные ей классические интеграционные теории обычно игнорируют важную стадию политики в ЕС, а именно имплементацию — тот этап, когда «европейские» решения воплощаются в жизнь. Между тем эта стадия влечет за собой политическую активность, результаты которой

добавляют сложности в картину организации власти в Евросоюзе. Чтобы лучше в ней разобраться, ведущий английский исследователь политической интеграции Хелен Уоллес предложила в свое время термин «интенсивный трансправительственный метод» (*intensive transgovernmentalism*) специально для описания новой формы сетевого управления в ЕС. Последняя, по ее словам, опирается «главным образом на взаимодействие между теми, кто на национальном уровне ведет («европейскую». — *Прим. авт.*) политику в соответствующей отрасли при незначительном вмешательстве со стороны институтов ЕС»²¹. Речь идет о чиновниках национальных министерств, работниках правоприменительных агентств и прочих акторах-«бюрократах». В ЕС такого рода сотрудничество развивается и в договорных рамках, и за их пределами. Оно приводит к развитию горизонтальных сетей, встраивающихся во властную вертикаль.

В качестве дополнительного примера мы можем констатировать сегодня неформальное смыкание ЕК и регулирующих агентств национального уровня²². Последние составляют заметную часть национальной политико-административной системы в государствах-членах и в плане формулирования политики, и в плане ее имплементации. Они стали политически значимы. В то же время, благодаря относительной автономии от национальных министерств, эти агентства способны эффективно взаимодействовать с европейскими институтами и принимать участие в сетевых структурах на разных уровнях управления в интеграционной системе. Между тем такие отрасли, как транспорт, связь и энергетика в условиях глобализации и в результате технических достижений особенно располагают к внедрению сетевого, транснационального политического управления, причем как в мягких, так и в более жестких вариациях.

Рассмотрим, как создавалась и как работает институционализируемая связка между ЕК и национальными регуляторами в энергетической сфере. В 1998 и 1999 гг. соответственно, чтобы компенсировать отсутствие у Комиссии серьезных регулятивных полномочий в указанной области, были учреждены Флорентийский форум по электричеству и Мадридский форум по газу. На этих двух неформальных площадках дважды в год собираются представители национальных регуляторов и министерств, а также важные рыночные факторы и стейкхолдеры — сетевые операторы, представители электрической и газовой отраслей, промышленные потребители и оптовые торговцы. Под руководством Комиссии они вырабатывают правила и процедуры отраслевого регулирования трансграничной торговли электричеством и газом, опираясь на профессиональные стандарты и практический опыт. Эти добровольные правила впоследствии были включены в законодательный пакет по энергетике²³.

Следующим институциональным шагом стало создание в 2000 г. Совета европейских энергетических регуляторов (СЕЭР)²⁴. Он объединил энергетических регуляторов из всех стран ЕС (за исключением Люксембурга),

а также из Норвегии и Исландии. Его целью было облегчить создание в ЕС внутреннего энергетического рынка путем укрепления сотрудничества между национальными регуляторами и институтами ЕС. Комиссия поддерживала СЕЭР, не имевший никаких регулятивных полномочий, в роли единственно «рупора» на уровне ЕС по вопросам энергетического регулирования.

Затем в ноябре 2003 г. Комиссией была учреждена Европейская группа регуляторов по электричеству и газу (ЕГРЭГ)²⁵. Она дает советы и помогает ЕК в консолидации внутреннего энергетического рынка. Но СЕЭР тоже сохранился — так что эти два органа составляют как бы две стороны одной и той же сети: первый из них готовит материалы для второго и содействует неформальному сотрудничеству, а второй официально консультирует ЕК. Для национальных регуляторов участие в такой представительной сети, тем более при покровительстве ЕК, выигрышно тем, что в большинстве стран ЕС, за исключением Великобритании, они появились относительно недавно и вынуждены теперь соревноваться за влияние в национальных рамках с давно занявшими свою нишу отраслевыми министерствами и антимонопольными органами. Их национальные позиции еще более усилятся ввиду предстоящего создания на базе ЕГРЭГ Агентства по сотрудничеству национальных энергетических регуляторов.

Российский специалист Т. Романова убедительно предсказывает: «На первом этапе агентство будет представлять собой лишь слабый координационный орган: это компромисс со стороны КЕС (ЕК. — *Прим. авт.*), поскольку государства-члены пока не способны к радикальному перераспределению регулирующих функций в пользу надгосударственных структур. Однако в будущем можно ожидать укрепления агентства. Наглядный пример подобного развития событий — постепенное развитие Европейского агентства безопасности воздушных перевозок»²⁶. В то же время ее прогноз, будто укрепление национальных агентств «по регулированию энергетики будет работать ... на централизацию регулирования»²⁷ в ЕС, не кажется убедительным. Подобного может и не произойти — и даже, скорее всего, уже не произойдет.

Обратим внимание: американский теоретик Э. Моравчик полагает, напротив, что транспаритивные сети способны обеспечивать согласованное выполнение принятых на наднациональном уровне решений. Для этого не требуется передача все новых прямых полномочий с национального уровня на наднациональный²⁸, чего, вероятно, хотела бы Комиссия — исходя из собственных институциональных интересов.

Примеры, приведенные выше, подтверждают: сегодня и в обозримой перспективе в ЕС при регулировании «сетевых отраслей» предпочтение не отдано централизации. Налицо скорее управляемая деконцентрация²⁹, когда национальные регуляторы ради продвижения рыночной либерализации наделяются с согласия государств-членов более существенной

мерой автономии в отправлении функции политико-хозяйственного управления в ЕС при некоей степени наблюдения за ними со стороны Комиссии³⁰.

* * *

Подводя предварительный итог, следует уточнить, что рыночное регулирование в Евросоюзе привело к оформлению порядка многоуровневого управления, который имеет иерархическую правовую основу. Законодательные акты, принятые на наднациональном уровне, должны выполняться государствами-членами или, если они получили форму директивы, преобразовываться парламентами стран-участниц в национальное законодательство. Однако политико-институциональная структура иерархии в ЕС относительно слаба. Она опирается не на самостоятельность европейского уровня власти, а на избирательную и оговоренную целым рядом условий передачу полномочий от государств-членов наднациональным институтам, то есть на добровольное делегирование им части национального суверенитета. Одновременно сами государства-члены продолжают оставаться суверенными и в рамках ЕС. Хотя национальный суверенитет в какой-то мере и ограничивается, он составляет серьезное препятствие, которое мешает развивать вертикальные властные каналы в Евросоюзе. Это приводит к систематическим сбоям в том, что касается соблюдения правил иерархического, командного подчинения.

Институциональные структуры в ЕС, которые оформляют переговоры и сотрудничество, — напротив, гораздо более организованные (см. выше), нежели это наблюдается на национальном уровне, что позволяет говорить о ЕС как о «договорном порядке». Кроме того, это еще и «конкурентный порядок», поскольку функционирование ЕВР подвергает давлению конкуренции не только хозяйствующие субъекты, но и государства-члены с их режимами хозяйствования. В дополнение к этим базовым структурам для содействия координации в условиях усложнения интеграционного организма практически во всех сферах политики ЕС зародились транснациональные и более закрытые трансправительственные политические сети. В основе деятельности политических сетей в ЕС лежат регламенты или директивы Совета — в отличие от политических сетей национального уровня, в большинстве случаев опирающихся на самоорганизацию (то есть менее оформленных).

Примечания

¹ См., например: Democracy in the European Union. Integration through Deliberation? / Ed. by E. O. Eriksen, J. E. Fossum. L., 2000; Democratic Dilemmas of Multilevel Governance. Legitimacy, Representation and Accountability in the European Union / Ed. by J. DeBardeleben and A. Hurrelmann. N.Y., 2007; Hix S. What's Wrong with the European Union & How to Fix It. Cambridge, 2008. Данной теме посвящена следующая, заключительная статья настоящего цикла.

² См., например: *Heilke T.* The Space of Politics: Wolin, Voegelin, and Arendt Compared / Prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association. Chicago, August 29 — September 02.2007.

³ См.: *Rhodes R.* The National World of Local Government. L., 1986; *Rhodes R.* Beyond Westminster and Whitehall. L., 1988.

⁴ См.: *Rosenau J. N.* Governance, Order and Change in World Politics / Governance without Government: Order and Change in World Politics / Ed. by J. N. Rosenau, E.-O. Czempiel. Cambridge. P. 1 — 29.

⁵ См.: *Modern Governance: New Government-Society Interactions* / Ed. by J. Kooiman. L., 1993.

⁶ Судом ЕС по данному делу было принято решение, что Германия не может запретить импорт ликера с таким названием исключительно из-за того, что он не укладывается в немецкие стандарты содержания алкоголя. Немцам пришлось принять французские правила регулирования в рассматриваемой области как эквивалентные собственным ввиду отсутствия достаточно весомых оснований, чтобы этого не делать.

⁷ См.: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/criminal/recognition/fsj_criminal_recognition_en.htm.

⁸ Взаимное признание национальных ордеров на арест, заменившее прежде действовавшую систему экстрадиции. Подробно см.: *Lavenex S.* Mutual Recognition and the Monopoly of Force: Limits of the Single Market Analogy // *Journal of European Public Policy*. 2007. V. 14. No 5 (special issue). P. 762 — 779.

⁹ Council Framework Decision 2008/978/JHA of 18 December 2008 on the European Evidence Warrant for the Purpose of Obtaining Objects, Documents and Data for Use in Proceedings in Criminal Matters. OJ L 350 of 30.12.2008. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/jl0015_en.htm.

¹⁰ Подробнее об Открытом методе координации см.: *Громогласова Е., Стрелнева М.* Новый этап в институциональной эволюции Европейского союза: открытый метод координации // МЭ и МО. 2005. № 9.

¹¹ См.: Платформа европейских социальных НКО (Социальная платформа). [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.socialplatform.org>.

¹² См.: Европейский союз: Основопологающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М., 2008. С. 296.

¹³ См.: *Marks G.* Structural Policy in the European Community // *Europolitics: Institutions and Policymaking in the 'New' European Community* / Ed. by A. Sbragia. Wash., 1992. P. 191 — 224.

¹⁴ Nomenclature of Territorial Units for Statistics.

¹⁵ В настоящее время структурная политика ЕС финансируется из средств Европейского фонда регионального развития, Европейского социального фонда, Фонда сплочения (он не относится непосредственно к разряду структурных фондов. — *Прим. авт.*), фондов развития на селе и рыболовного.

¹⁶ См.: *Hooghe L., Marks G.* Multi-Level Governance and European Integration. L., 2001. P. 3 — 4.

¹⁷ См.: *Ibid.* P. 70.

¹⁸ *Hooghe L., Marks G.* Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance // *American Political Science Review*. 2003. V. 97. P. 236 — 237.

¹⁹ The Area of Freedom, Security and Justice. Подробнее см.: *Lindahl H.* Finding Place for Freedom, Security and Justice: The European Union's Claim to Territorial Unity // *Webpapers on Constitutionalism & Governance beyond the State*. No 1. 2004. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.bath.ac.uk/esml/conWEB.

²⁰ См.: Ibid. P. 12.

²¹ *Wallace H.* The Institutional Setting: Five Variations on a Theme // Policy-Making in the European Union / Ed. by H. Wallace, W. Wallace, M.A. Pollack. Oxford, 2000. P. 33.

²² Подробнее см., например: *Raustiala K.* The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law // Virginia Journal of International Law. 2002. V. 43. No 1. P. 1 – 92.

²³ См.: Regulation (EC) No 1228/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 on Conditions for Access to the Network for Cross-Border Exchanges in Electricity // OJ L 176 of 15.07.2003; Regulation (EC) No 1775/2005 of the European Parliament and of the Council of 28 September 2005 on Conditions for Access to the Natural Gas Transmission Networks // OJ L 289 of 03.11.2007.

²⁴ См.: The Council of European Energy Regulators (CEER). [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.energy-regulators.eu>.

²⁵ The European Regulators Group for Electricity and Gas (EREG). [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.energy-regulators.eu>; Commission Decision 2003/796/EC of 11 November 2003 on Establishing the European Regulators Group for Electricity and Gas // OJ L 296 of 14.11.2003.

²⁶ *Романова Т. А.* «Третий пакет» и будущее Газпрома. Центр комплексных европейских и международных исследований. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://cceis.ru/rus/euro/57.html>.

²⁷ Там же.

²⁸ См.: *Moravcsik A.* In Defense of the «Democratic Deficit»: Reassessing the Legitimacy of the European Union // Journal of Common Market Studies. November 2002. V. 40. No 4. P. 603 – 634.

²⁹ В общем плане подразумевает размещение части органов «центральной» власти в «регионах».

³⁰ Подробнее на эту тему см.: *Стрежнева М. В.* Централизация или децентрализация? Роль европейских и национальных агентств в имплементации европейских решений // Какими станут внутренние и внешние политики ЕС в результате вступления в силу Лиссабонского договора / М. Л. Энтин, К. И. Косачев и др. (Материалы международной конференции, проведенной в МГИМО (У) МИД РФ 22 февраля 2008 г.). М., 2009. С. 55 – 66.

М. А. Энтин

Политико-правовые аспекты реформирования ЕС в свете Лиссабонского договора*

Меняющийся баланс сил и интересов внутри ЕС и его отражение в практической политике. Разработка и принятие Лиссабонского договора вызвали к жизни обильный поток публикаций как в Европейском союзе, так и за его пределами. Львиная доля публикаций посвящена анализу самого договора. Работ прогностического характера несколько меньше. А ведь всех без исключения — простых людей, экспертов, политиков, предпринимателей — в первую очередь, заботит то, какие последствия вызовет вступление в силу Договора о реформе.

К числу наиболее острых и неопределенных вопросов относится то, как и в какие сроки произойдет переналадка институтов ЕС, как будет складываться баланс сил между ними, что нового появится в отношениях между Европейским союзом и его государствами-членами. Не менее интересно то, удастся ли ЕС ускорить и упростить процесс принятия решений, а также, в целом, сделать ЕС на порядок более гибким и динамичным. Наконец, еще один блок вопросов касается того, как вступление в силу Лиссабонского договора отразится на содержательных аспектах проводимых ЕС общих и секторальных политик, в том числе, и на отношениях между Европейским союзом и Россией.

На этот счет в экспертном сообществе сложились различные точки зрения. Несколько схематично их можно подразделить на три группы.

Набросок классификации подходов

Ряд специалистов отстаивает рабочую гипотезу, согласно которой реформаторский потенциал Лиссабонского договора крайне мал. По своей важности и последствиям для региона он совершенно несопоставим ни с Римскими, ни с Маастрихтскими договорами. Его влияние на внутреннюю и внешнюю политики ЕС останется относительно скромным. Да и вообще утверждать, что Лиссабонский договор для них что-то значит, скорее, некорректно. Ведь в нем совершенно не затрагиваются содержательные моменты. Политики ЕС вырабатываются и определяются, конечно же, принципиально иным образом. Договор задает лишь организационные рамки. Не более того.

Сторонники противоположной точки зрения резонно возражают, утверждая, что Лиссабонский договор выводит Европейский союз на бо-

* Энтин М. А. Политико-правовые аспекты реформирования ЕС в свете Лиссабонского договора // Доклад Института Европы РАН. 2009. № 241.

лее высокую орбиту интеграции. Между тем, как объединение функционирует, и тем, какую политику оно проводит, никакой «китайской стены» нет и быть не может. Конституционный кризис имеет глубокие корни. Без изменения институциональной системы, заложенной в Договоре о реформе, и процедур принятия решений ЕС крайне сложно работать. Его нужно адаптировать к новым условиям. Это абсолютно необходимо. Реформа высвободит внутренние силы Союза. Он заработает на порядок более эффективно. А, соответственно, и амбиции у ЕС тогда будут другими, и потенциал сразу же резко вырастет. Все политики ЕС претерпят серьезную и далеко идущую трансформацию.

Если в первую и вторую группу входят, условно, либо скептики, либо энтузиасты, то третью группу составляют, скорее, прагматики. Как они утверждают, не надо не преувеличивать, не приуменьшать значение Лиссабонского договора. Да, он нужен. Он очень полезен. Но любые договорные положения лишь создают некоторый набор возможностей. Не более того. Будут ли эти возможности реализованы, как и когда — во многом другой вопрос. К тому же, генерация новых возможностей, открывающихся перед ЕС, осуществляется и без опоры на обновленные положения учредительных договоров. Она идет благодаря формированию новых структур сотрудничества, привыканию к новой культуре взаимодействия и модернизации текущего «законодательства» ЕС.

В каждой из приведенных позиций есть свое рациональное зерно. С учетом этого, хотелось бы посмотреть на перспективы эволюции ЕС под влиянием Лиссабонского договора под несколько иным углом зрения.

Последствия расстыковки процессов расширения и адаптации

Правоведы прекрасно знают, что имплементация юридического текста во многом зависит от толкования, которое ему дается, от практики, которая складывается. А на толкование и практику влияют общий контекст и та общая атмосфера, в которой принимаются новые договоры или новый законодательный акт, и то, что им сопутствует.

Насколько можно было понять стратегическую линию Европейского союза, когда затевалась работа над Конституционным Договором, и когда ставились столь амбициозные цели, как его скорейшее принятие, Союзу чрезвычайно важно было подхватить позитивную волну, несущую его в будущее, и на этой волне переформатировать свою деятельность. Эта волна была связана с колоссальным энтузиазмом, который был в странах ЕС на этапе его расширения.

Ведь Европейский союз в какой-то степени попытался выполнить провозглашенную им самим миссию объединения старой и новой Европы.

Масштабы происходящего не могли не вызывать воодушевления. К тому же оно умело подпитывалось СМИ. Расширение с одновременным принятием Конституционного Договора в той атмосфере, в той обстановке, давало чрезвычайно важные новые полномочия Брюсселю, рисовало крайне радужную картинку интеграционного объединения, продвигающегося, скорее, к модели федеративного или конфедеративного образования нового типа.

Однако произошла расстыковка двух процессов. Конституционный Договор оказался принятым намного позже расширения. Первая эйфория прошла. Негативные последствия расширения стали ощущаться электоратом в гораздо большей степени, нежели все в ЕС надеялись. Одновременно с этим работа над Конституционным Договором на заключительной фазе продемонстрировала, что политическая культура Европейского союза несколько отличается от той, которая сложилась в рамках Конвента.

Для Конвента главным был пакет. Все его участники постоянно работали в режиме компромисса. Хотя процедурой предусматривалось голосование, оно почти не проводилось. За исключением, может быть, нескольких заседаний Президиума. Да и то, по самым сложным и неоднозначным институциональным вопросам.

Когда же дело дошло до Межправительственной конференции, ситуация в корне изменилась. Пакет был вскрыт. Чуть ли не каждая из стран ЕС попыталась оспорить что-то в Конституционном Договоре, кое-что выторговать, на чем-то настоять. Критика Конституционного договора резко усилилась. Поддержка конституционного процесса со стороны населения, напротив, во многом сошла на нет. Атмосфера изменилась. Энтузиазм исчез.

После провалов референдумов во Франции и Нидерландах, вообще создалась уникальная ситуация. В ходе круглых столов, встреч, конференций российские эксперты по ЕС вынуждены были просить своих коллег из Франции и Нидерландов успокоиться. Мы объясняли им, что все еще много раз изменится, что интеграционное объединение кровно заинтересовано в реформах. Нам приходилось настаивать на том, что не все в Конституционном Договоре так уж плохо, что попытка его разработки и принятия никакая не афера, а утверждения о том, что ничего подобного нельзя было делать, страдают односторонностью.

Мы убеждали их в том, что все те решения, которые заложены в Конституционном Договоре, еще будут востребованы. Пройдет всего пара лет, и они заработают.

Сейчас процесс ратификации Лиссабонского договора, пришедшего на смену провалившейся Конституции ЕС, продолжается. От того, каким образом сложится о нем общественное мнение в Европейском союзе, насколько удачно будет проведена пропагандистская или рекламная кампа-

ния на последней стадии, будет также в значительной степени зависеть и то, как он будет применяться.

Почему я заостряю внимание на том, как будет применяться этот Договор? Потому что в нем заложены практически любые варианты развития Европейского союза.

Поливариантность развития Европейского союза

Если процесс ратификации пойдет с большими издержками, а экономическое положение в государствах-членах не выправится, ему будет даваться скорее рестриктивное толкование. Если эйфория от свершений вернется, и удастся вновь стимулировать экономический рост, заложенные в Договоре возможности будут реализовываться быстрее и увереннее.

Амплитуда же возможностей, заложенных в Лиссабонском договоре, очень большая. Попробую показать это буквально на нескольких примерах.

Если вы следите за работой Европарламента, то знаете, насколько активно действуют рабочие группы, готовящие внутренние реформы. Эти реформы нужны для того, чтобы адаптировать Европарламент к той новой роли, которая отводится ему Лиссабонским договором. Одновременно ведется оживленная дискуссия по поводу его способности вообще справиться с теми новыми задачами, которые будут на него возложены.

Усиление роли Европарламента и Европейской комиссии

Сейчас, несмотря на все политическое влияние Европарламента, в законодательной области лидирующая роль все-таки за Советом ЕС. Это бесспорно. С вступлением в силу Лиссабонского договора институциональное лидерство Совета ЕС будет менее заметно. А, может, понемногу и сойдет на нет. Вопреки тому, что утверждают скептики. Европарламент начнет работать в совсем ином режиме. Все важнейшие нормативные акты ЕС пойдут через него. Они должны будут им в обязательном порядке одобряться.

Договор распространит процедуру совместного принятия решений на 90 областей деятельности ЕС, т.е. чуть ли ни на все, чем интеграционное объединение занимается. Это означает, что каждый комитет Европарламента заработает несколько в другом ключе. Он будет взаимодействовать с лоббистскими группами столь же активно, как и Совет ЕС. Сам Совет ЕС с Европарламентом тоже будут вынуждены взаимодействовать гораздо интенсивнее. Соответственно законодательная, а, значит, и политическая власть в ЕС со временем будет все больше и больше концентрироваться в руках Европарламента.

Еще одна деталь, которую нельзя сбрасывать со счетов, — это подключение Европарламента уже сейчас к системе комитологии. Благодаря полномочиям, «вырванным» им недавно у Совета ЕС и Европейской комиссии, Европарламент включается в многоуровневое сотрудничество

по контролю над исполнением ранее принятого законодательства. До сих пор оно носило сугубо межправительственный характер.

Кроме того, Европарламентом вместе с государствами-членами инициирована кодификация законодательства Европейского союза. Имеется очень много регламентов и директив, которые плохо стыкуются друг с другом, переполнены поправками и уточнениями, слишком расплывчаты или просто устарели. Они, в их нынешнем виде, затрудняют понимание права ЕС и не отвечают потребностям времени. В довольно сжатые сроки они должны быть пересмотрены. Причем, с участием Европарламента. Таким образом, представительный орган ЕС уверенно подключается к формированию кодифицируемого законодательства ЕС новой волны.

Но если усиливается Европарламент, то он будет делать все — и у него есть необходимые рычаги — для того, чтобы наращивать полномочия Европейской комиссии, укреплять повсюду, где только можно, ее позиции. Объясняется подобная установка в деятельности Европарламента достаточно просто. Венчая вертикаль исполнительной власти в ЕС, Комиссия ему подконтрольна. Так что от расширения полномочий Европейской комиссии он и сам очень много получает.

А расширение полномочий Европейской комиссии по Лиссабонскому договору более чем очевидно. Комиссия позиционируется им как настоящему влиятельный игрок во всех опорах ЕС, не только экономической. Сами опоры в какой-то степени ликвидируются. Во всяком случае, третья — сотрудничество судебных и полицейских органов. В результате этого Комиссия получает возможность работать во всех областях, по всем направлениям деятельности ЕС в том режиме, к которому она привыкла.

Тем самым складываются предпосылки для коммунитаризации всех направлений деятельности, всех политик ЕС. За исключением только внешней политики и политики в области обороны и безопасности. Да и то, Высокий представитель включается в состав Комиссии. Кто и какие переговоры будет вести, решает ее Председатель. Все это может иметь весьма неоднозначные последствия.

Но это как бы наметки, возможности, не более того. Вариантов развития очень много. Все будет зависеть от того, по какому пути пойдет практика, от того, на чем будут настаивать национальные государства, в какой степени будут активны модернизируемые Договором институты ЕС.

«За» и «против» подключения национальных парламентов

Сказанное вполне применимо и к национальным парламентам. Лиссабонский договор включает их в законодательный процесс и вообще в процесс принятия решений в рамках ЕС. Опять-таки, это потенциальная возможность как усилить интеграционные процессы, так и затруднить их и сделать их более селективными. Все будет зависеть от практики.

Совершенно очевидно, что, включаясь в процесс принятия решений, национальные парламенты одной лишь дискуссией по поводу законодательных актов ЕС ограничиваться не захотят и не будут. За первым шагом обязательно последует второй. Они начнут отслеживать и последствия принимаемых актов. Втянутся в обсуждение вопросов реализации законодательства ЕС. По-иному станут относиться к разработке и одобрению мер имплементационного характера.

Оценивать открывающиеся перспективы можно по-разному. С одной стороны, подключая национальные парламенты к институциональной системе ЕС, Лиссабонский договор создает предпосылки для повышения эффективности функционирования Союза. Он придает процессу разработки, принятия и исполнения законодательных решений большую последовательность и целостность. Он устраняет разрыв между наднациональным и национальным уровнями правового регулирования.

С другой стороны, Лиссабонский договор усиливает неопределенность в функционировании Европейского союза. Ведь полномочия, которыми наделяются национальные парламенты, дают дополнительные возможности отдельным государствам-членам ограничивать принятие того нормативного материала, в котором они на данный момент не заинтересованы. Ссылки на строгое соблюдение принципа субсидиарности оказываются как нельзя более кстати. А предварительный контроль над ним как раз и вверяется национальным парламентам.

Вот, скажем, сейчас инициативы Европейской комиссии в том, что касается энергетической политики, не очень нравятся Франции и Германии. Они слишком дорожат своими крупнейшими энергетическими компаниями. В этих условиях гранды ЕС пытаются, правда, без особого успеха, привлечь на свою сторону другие государства для того, чтобы скорректировать чересчур амбициозные, на их взгляд, и не совсем продуманные предложения Европейской комиссии. В будущем заниматься фрондерством можно будет даже легче. Достаточно будет переложить бремя сопротивления нежелательным инициативам Комиссии и «несвоевременным» законопроектам на плечи национальных парламентов. Так будет даже проще. Они смогут сказать: «нет, извините, предлагаемое законодательство не соответствует принципу субсидиарности». Тем самым государства-члены получат возможность либо существенно корректировать предложения Европейской комиссии, либо вообще откладывать их в долгий ящик.

«Плюсы» и «минусы» классификации компетенции

Еще одна развилка, намечаемая Лиссабонским договором, т.е. многовариантность возможного развития событий, связана с гораздо более жесткой, чем раньше, классификацией компетенций ЕС. С тем, что касается исключительной компетенции, вопросов нет. К тем сферам деятель-

ности ЕС, на которые она распространяется, никакая субсидиарность не применима. Здесь царствуют институты ЕС. Почти неограниченно. И Суд ЕС из раза в раз обращает на это внимание государств-членов.

Со смешанной и поддерживающей компетенцией все совсем иначе. Здесь все зависит от практики. Одно дело, когда общее законодательство уже принято. Тут от свободы действий национального государства мало что остается. И совсем другое — когда до него у институтов ЕС не доходят руки.

Ранее ЕС из года в год объедал прерогативы национального государства, наращивая наднациональное законодательство. Процесс носил в основном линейный, поступательный характер. Лиссабонский договор в этом плане содержит радикальное новшество. В нем фиксируется, что государства-члены могут наделять ЕС новой компетенцией, но могут и возвращать себе те суверенные полномочия, которые они ранее уже отдали интеграционному объединению.

Здесь есть над чем подумать. Во всяком случае, указание в Лиссабонском договоре на то, что углубление интеграции более не является улицей с односторонним движением, существенно релятивизирует то, что им рамки деятельности ЕС в очередной раз раздвигаются.

Однако главной отличительной особенностью Лиссабонского договора я бы назвал то, что в нем предусматриваются многочисленные гибкости.

Основная ставка на использование гибкостей

По всему тексту Лиссабонского договора разбросаны самые разные «мостики», «переходики» и всякие другие «заначки». Они дают возможность лидерам государств-членов менять процедуры принятия решений, переходя от единогласия к квалифицированному большинству, и вводить модернизированные правовые режимы, не прибегая к сложному, дорогостоящему и чудовищно неповоротливому процессу ратификации.

По существу речь идет об упрощенных формах форсирования интеграции и ее углубления. Это, конечно, принципиально новый момент. И принципиально новые возможности. Т.е. все то, о чем государства-члены не смогли договориться сегодня, они фактически отложили на завтра. Но отказываться от «завтрашней» перспективы они не стали. Вот это мне кажется наиболее симптоматичным.

В Лиссабонском договоре заложены большие возможности саморазвития и адаптации интеграционного объединения к меняющимся условиям. ЕС реализует их тогда, когда государства к этому будут готовы, и когда для этого сложатся более благоприятные предпосылки.

Анализ всех этих «мостиков», «переходиков» и других скрытых возможностей, на мой взгляд, мог бы очень пригодиться нашим переговорщикам в работе над новым базовым соглашением между Россией и ЕС.

В этом отношении с разработчиков Лиссабонского договора вполне можно было бы взять пример. Все придуманные ими гибкости стоило бы использовать при согласовании базового соглашения.

Если есть возможность о чем-то договариваться прямо сейчас, нужно это делать. Если ее нет, ни от каких здравых идей, перспективных моделей взаимодействия и механизмов принятия решений отказываться не следует. Их надо только сформулировать в качестве потенциального варианта, к использованию которого стороны смогут прибегнуть или перейти в упрощенном порядке, без внесения в соглашение формальных поправок. Они, таким образом, будут не нужны. Ведь все уже будет заложено в основном тексте документа. И отдельные, выгодные всем элементы панъевропейского общего рынка, и другие экономические свободы, отмена визового режима, сотрудничество по военной линии, автоматическое исполнение судебных постановлений и многое другое.

Период раздумий

Еще хотелось бы напомнить: в чем слабость и в чем сила Европейского союза, хорошо известно. ЕС обычно движется вперед очень медленно и осторожно. Периоды более быстрого развития сменяются периодами раздумий или даже попятного движения. Их можно назвать внутренними кризисами, полукризисами, чем угодно. Но какими бы болезненными они ни были, они все равно не проходят впустую. ЕС и государства-члены стараются усвоить полученные уроки и проложить новый курс взамен того, которого они придерживались ранее. Поэтому можно ожидать, что по окончании конституционного кризиса, затянувшегося так надолго, ЕС вновь уверенно двинется вперед. И не по избитому «шаг вперед, два шага назад», а по формуле «один шаг назад, два шага вперед».

В целом, оценивая нынешнее состояние ЕС и возможные последствия вступления в силу Лиссабонского договора, хорошо бы разобраться с тем, в чем заключается нынешняя стратегия Брюсселя, какой конечный результат он хотел бы получить. На предыдущих этапах своего развития ЕС неизменно ставил перед собой впечатляющие масштабные цели: создание общего рынка, объединение Европы, принятие Конституции. Т.е. каждый раз речь шла о переходе к новому качеству интеграции. Сейчас такая стратегическая цель несколько размыта.

Вопрос заключается только в том: наличие гибкости — это преимущество или недостаток? Поливариантность развития можно оценивать и тем, и другим образом. Понятно только, что в рамках ЕС есть рьяные сторонники федералистского проекта. В числе первых всегда была и остается Германия. Есть сторонники расширения и разжижения интеграционного процесса. Наиболее последовательный из них — Великобритания.

Внутренняя борьба в рамках ЕС будет продолжаться. Но нужно исходить в принципе из любых возможностей, которые Лиссабонский договор предоставляет Европейскому союзу.

Основные направления эволюции ЕС

Размышляя по поводу того, возможности поливариантного развития — это «плохо» или «хорошо», все время проецирую эту неопределенность на потребности наращивания отношений партнерства между Россией и ЕС, включая заключение между ними нового базового соглашения.

Хотел бы только подчеркнуть, что не согласен с теми отечественными и зарубежными экспертами, которые утверждают будто бы в разработке СПС-2 или СПС + заинтересована в основном Российская Федерация, и соответствующим образом выстраивают логику рассуждений по поводу перспектив эволюции отношений между Россией и ЕС. Подобный подход подталкивает их к необоснованной постановке вопроса о том, что Москве, дескать, следует сделать то-то и то-то, что она должна лавировать, чтобы заключение нового базового соглашения не сорвалось. А то его не пропустят национальные парламенты отдельных стран, или в ЕС он не получит консенсусной поддержки, и т.д.

На самом деле Европейский союз заинтересован в улучшении двусторонних отношений ничуть не в меньшей степени, чем Российская Федерация. Брюссель может очень много получить от их поступательного развития. Ему выгодно, чтобы переговоры по новому базовому соглашению дали реальную отдачу, чтобы они велись не впустую — исключительно ради поддержания процесса, а ориентировались на достижение конкретного результата.

Конкретный же результат удастся получить в том случае, если и когда заработает Лиссабонский договор. И нам нужна определенность. И ЕС — причем, в неизмеримо большей степени. Все игроки с нетерпением ждут, когда же, наконец, будут сняты остающиеся сомнения по поводу его судьбы.

Потребности в правовой определенности

Конечно, значение Лиссабонского договора, как было показано выше, не нужно преувеличивать. Как и любой другой правовой документ, он лишь создает возможности. Правда, в которых ЕС очень и очень нуждается. Естественно что, его прочтение будет полностью зависеть от практики.

Но для того, чтобы такая возможность появилась, Договор и увидел свет.

Теперь ЕС кровно заинтересован в том, чтобы он как можно быстрее вступил в силу, чтобы он поскорее заработал. Тогда его можно будет адаптировать к меняющимся потребностям, конкретизируя шаг за шагом все

включенные в него положения. В перспективе всю повседневную жизнь ЕС будет определять новое поколение регламентов, директив, совместных позиций и решений, произрастающих из древа Лиссабонского договора.

Как сложится в реальной жизни вертикальное и горизонтальное распределение компетенции, какой баланс сил установится между различными игроками внутри ЕС, на все эти вопросы ответ даст только практика. Мы можем спорить по поводу вариантов, выстраивать сценарии, предлагать аргументы в поддержку того или иного развития событий. Мы можем верно угадывать или, скорее, ошибаться — очень много переменных нужно принять во внимание.

Но понятно, по крайней мере, одно. Лиссабонский договор открывает новую страничку в истории интеграционного объединения, наделяя его разнообразным арсеналом далеко идущих возможностей.

Расширение спектра мер и инструментов осуществления политики

Договор дает ЕС новые, более надежные инструменты осуществления внутренней и внешней политики — процедуры и механизмы, обеспечивающие лучшую координацию, ясное и понятное распределение компетенции, скорейшее принятие решений, надежный контроль над их последовательным исполнением. За счет этого Европейский союз надеется в целом стать на порядок более эффективным, предсказуемым и быстродействующим. Насколько я понимаю, подобная эволюция ЕС отвечает интересам Российской Федерации. Нашей стране нужен надежный и дружественно настроенный к ней партнер, с которым отношения строились бы в расчете на долгосрочное взаимодействие.

Понятно также, что если ЕС обзаведется новыми процедурами и механизмами, если ему удастся повысить эффективность своего собственного функционирования, это обязательно скажется на содержательных аспектах проводимого им внутривластного курса и осуществляемой им внешней деятельности. Абсолютно все политики ЕС будут меняться. Как, в какой степени, в каком направлении — это принципиальный момент. Это то, от чего будет зависеть общая конфигурация сил и интересов как на нашем континенте, так и в более широком международном масштабе.

Влияние, которое окажет вступление в силу Лиссабонского договора на содержательную сторону деятельности ЕС, многообразно. Чтобы представить его себе в какой-то структурированной форме, надо проанализировать, как новое качество ЕС отразится на его конкурентоспособности, укреплении внутренней безопасности, позиционировании на международной арене. Изменение любой из составляющей указанной триады

повлечет за собой далеко идущие последствия и для интеграционного объединения, и для всех сотрудничающих с ним третьих стран и международных организаций.

Надежды на повышение конкурентоспособности

Брюссель всегда заботился о повышении конкурентоспособности на своем собственном внутреннем рынке и на рынках других стран и регионов. Собственно говоря, ради этого общий рынок и создавался. Эта цель является квинтэссенцией Лиссабонской стратегии, делающей ставку на превращение хозяйственного комплекса ЕС в наиболее передовую экономику мира, основанную на знаниях и новейших технологиях. Под нее, в расчете на перспективу скорейшего вступления в силу Лиссабонского договора, выстраивается и новая экономическая политика ЕС. Пока она только проглядывает. Но ее основные черты во многом уже можно угадать. Во главу угла она ставит жесткое продвижение интересов Европейского союза и его государств-членов.

Для их обслуживания ЕС обзаводится новым механизмом координации внешнеэкономической и политической деятельности, концентрирует внешние полномочия в одних руках, уделяет гораздо большее внимание, чем раньше, силовым слагаемым внешних действий. С учетом их безусловной приоритетности, Брюссель приступает сейчас к созданию всеобъемлющего механизма контроля над соблюдением третьими государствами своих внешнеэкономических обязательств, включая соблюдение требований ВТО о снятии административных барьеров и защите прав интеллектуальной собственности. Все это призвано усилить возможности крупного капитала стран ЕС, среднего и мелкого бизнеса бороться за свою долю рынка и увеличивать его.

Как это будет делаться, прекрасно демонстрирует Николя Саркози, повсеместно продвигая сейчас интересы Франции, интересы французского капитала, интересы французского предпринимательского класса. Активно. Стремительно. В наступательном ключе. Идет ли речь о гарантиях капиталовложений и создании более благоприятного инвестиционного климата, благоприятного для французских компаний, или лоббировании конкретных многомиллиардных контрактов на строительство атомных электростанций, поставок французских вооружений и т.д.

Некоторому, конечно же, ограниченному альтруизму в экономической политике ЕС, если он вообще возможен, приходит конец. Он уходит из всех переговоров нового поколения об ассоциации, ведущихся Брюсселем со странами Африки, Азии и Латинской Америкой. Оказание экономической помощи и содействия, доступ на внутренний рынок ЕС, сотрудничество в области миграции оговариваются неукоснительным соблюдением требований, выдвигаемых ЕС к своим визави.

Одним из элементов меняющегося подхода становится новый протекционизм. Его новизна, т.е. отличие от классического протекционизма, заключается не столько в защите своего внутреннего рынка, сколько в навязывании партнерам общих правил игры, подталкивании их к тому, чтобы они перестраивали свои производственные цепочки, модернизировали производства так, чтобы соответствовать внутреннему праву ЕС и устанавливаемым им стандартам. Вербальным выражением такого подхода становится лозунг: «Делайте свою политику эффективной, тогда мы будем с вами взаимодействовать и в новых рамках».

Другим элементом меняющегося подхода является переход к осуществлению инновационной политики, ставка на науку, развитие человеческого капитала, либерализацию рынка труда. Уже сейчас пропорции расходов в бюджете ЕС меняются в пользу инновационной деятельности. Перераспределение финансовых потоков в дальнейшем будет только усиливаться. Огромное внимание уделяется формированию общего рынка образовательных услуг. Осуществление политики, направленной на его создание, получило известность как Болонский процесс. На этом пути ЕС и государства-члены продвинулись уже достаточно далеко.

Эволюция в сфере внутренней безопасности

Со сферой внутренней безопасности также происходят разительные превращения. Еще недавно представители Европейской комиссии повсюду плакались. Дескать, ничего не получается. Деятельность ЕС по созданию пространства свободы, безопасности и законности безнадежно пробуксовывает. Государства-члены очень трепетно относятся к своему суверенитету в этой области. Они ничего не дают делать. Ни на что не соглашаются.

Буквально за пару лет эти сетования сменились на победные реляции. Строительство пространства свободы, безопасности и законности не просто сдвинулось с мертвой точки. Оно пошло опережающими темпами. По количеству обслуживающих его нормативных актов, ежегодно подготавливаемых и принимаемых институтами ЕС, пространство свободы выдвинулось на первое место. По этому показателю оно начало опережать даже собственно экономическую деятельность ЕС, которая всегда оставалась для ЕС неоспоримым приоритетом.

Отмеченные сдвиги, происходящие в ЕС, в перспективе будут только нарастать. Много лет тому назад руководство ЕС и государств-членов осознало, что без социального формата строить общий рынок одними лишь экономическими средствами и методами, не получится. В ЕС начало развиваться социальное измерение. Сейчас в какой-то степени происходит столь же весомый поворот. Пришло осознание того, что для дальнейшего продвижения по пути осуществления европейского проекта, необходимо

формирование общего рынка безопасности. Его важнейшими слагаемыми уверенно становятся общий рынок вынесения и исполнения судебных решений, гармонизация уголовного и уголовно-процессуального законодательства, новые формы взаимодействия органов охраны порядка и правоприменительных органов, общее обустройство внешних границ по периметру ЕС, нарождающаяся общая иммиграционная политика и т.д.

Позиционирование ЕС как ведущего мирового игрока

С последним элементом триады — внешней деятельностью, включая ОВПБ, ситуация вроде бы обстоит несколько иначе. Его развитие запаздывает. Это последний бастион суверенного государства. «Третий» шаг будет сделан несколько позже. Он в большей степени завязан на вступление в силу Лиссабонского договора. Именно Договор прокладывает путь, в перспективе, к более скоординированной внешней деятельности. Ведь он преодолевает внутреннюю конкуренцию между институтами ЕС и дисперсию властных полномочий.

Но с вступлением в силу Лиссабонского договора внешняя деятельность ЕС обязательно изменится, поскольку произойдет сращивание ОВПБ и внешнеэкономической деятельности. В этой сфере последнее время практика и так уже начинает понемногу меняться. Появляется много такого, против чего государства-члены еще несколько лет тому назад активно возражали. Европейская комиссия, в частности, все активнее берет на себя формулирование всеобъемлющих концепций международной деятельности, разработку комплексных стратегий и их осуществление. Подтверждением этого может служить, например, Европейская политика соседства. В перспективе все это будет усиливаться.

И здесь я хотел бы нюансировать суждения, популярные в отечественной, да и зарубежной европеистике, по поводу ОВПБ. Смотрите, когда мы говорим о внутреннем рынке ЕС, мы знаем, что этот внутренний рынок складывается из десятков-сотен элементов, секторальных программ, политик и направлений. Общая внешняя политика, политика безопасности и обороны точно так же складывается из сотен различных элементов и направлений, в которых компетенция, полученная ЕС от государств-членов, реализуется очень по-разному.

В одних случаях можно по-прежнему говорить, что общая внешняя политика и политика безопасности — это не общая, не внешняя и не политика, и к безопасности она не имеет никакого отношения, как это было десяток лет тому назад. Действительно, в кризисных ситуациях ЕС зачастую теряется, и все противоречия, существующие между государствами-членами, обнажаются и выходят наружу. Так было в связи с вооруженным нападением на Ирак и его оккупацией, разладом внутри политического класса стран ЕС по поводу политики в отношении Косово и т.д. В этом пла-

не в ближайшей и даже среднесрочной перспективе ничего не изменится. И есть Лиссабонский договор или нет, действует он или не действует, особого значения не имеет.

Вместе с тем, ОВПБ распространяется на сотни областей, где это 100%-ная, в значительной степени «коммунитаризированная» политика, которая реально осуществляется и вполне эффективна. Коммунитаризированная только не с точки зрения формального инструментария ее осуществления, а с точки зрения уровня согласия между государствами-членами, степени координации и передачи полномочий по ее осуществлению на наднациональный уровень.

Это сотни политических диалогов с третьими странами, согласование усилий в рамках международных организаций, диалоги с внешними партнерами по гуманитарному блоку проблем и т.д. Это вклад ЕС в международные усилия по согласованию Римского статута и создание Международного уголовного суда, ставшего по большому счету европейским проектом. Ни для кого не секрет, что вся затея удалась только потому, что ратификацию Статута лоббировал ЕС, ставя решение тех или иных вопросов в отношениях с третьими странами в зависимость от того, что они реально сделали или сделают на данном направлении.

Вся мировая экологическая и климатическая повестка дня — детище ЕС. Проблематика равенства мужчин и женщин и т.д. и т.п. В целом, перечень таких же направлений, где достижения ЕС на международной арене весомы, зримы, ощутимы, сравнительно обширен. Это и имеют в виду практики, когда говорят, что привыкли работать и получать конкретный результат.

Реальная картинка того, что делается в области ОВПБ, таким образом, разительно отличается от сложившегося у экспертов стереотипа. Суждения об эффективности или вообще существовании ОВПБ формируются, отталкиваясь от провалов, допущенных ЕС и государствами-членами, оттого, что, по тем или иным причинам, не получается. Это естественно — провалы и неудачи обычно привлекают повышенное внимание. Но не они являются для анализа ОВПБ на настоящий момент определяющими. Чтобы быть объективными, надо отслеживать огромный объем реальной рутинной повседневной работы, осуществляемой в рамках ОВПБ.

Чтобы быть объективными, надо, правда, учитывать также объективные ограничения, с которыми сталкивается ЕС в области внешних действий. Они связаны с тем, что без США, без НАТО никакой ОВПБ и ОПБО у ЕС не получится. И дело не только в том, что государства-члены занимают в их отношении разные, а, зачастую даже, и диаметрально противоположные позиции. Проблема гораздо глубже.

Для европейской политики США и НАТО являются системообразующими факторами. ЕС с этим ничего поделать не сможет. И не захочет.

Потому что США и НАТО нужны для поддержания стабильности континента, для того чтобы никакие призраки прошлого не вернулись омрачить сегодняшний день ЕС.

Потому что ряд государств-членов без США и НАТО не мыслят никакой европейской и глобальной безопасности. А в определенных случаях даже готовы играть на противоречиях между ядром ЕС и своими «заокеанскими покровителями», повышая тем самым свои дивиденды за лояльность и свои собственную политическую значимость.

Потому что страны ЕС отстали от США и НАТО в военном и военно-техническом отношении на целое поколение. И накопившееся отставание в обозримом будущем ЕС, даже если он этого очень захочет, что маловероятно, преодолеть не удастся.

Подчиненное положение европейских стран в сложной матрешке взаимоотношений с ЕС, НАТО и США накладывает очень весомый отпечаток на возможности Брюсселя в области ОВПБ, на то, как она осуществляется и на ее содержание. Элементарный пример. Даже основные назначения проводятся в ЕС с оглядкой на США и НАТО.

Достаточно вспомнить, что бессменный Высокий представитель по общей внешней политике Х. Солана так хорошо вписался в политический ландшафт Европы потому, что он полностью устраивает Вашингтон и умеет находить с ним общий язык. До своего избрания Высоким представителем он занимал пост Генерального секретаря НАТО и неплохо справился с возложенными на него обязанностями. Этим все сказано.

И будущий постоянный Председатель Европейского Совета и новый Высокий представитель по международным делам и политике безопасности, должности которых предусмотрены в Лиссабонском договоре, точно также будут подбираться ЕС таким образом, чтобы не повредить, а, по возможности, и усилить сцепку со США и НАТО. В свете этого я, например, в отличие от моих коллег, не стал бы списывать со счетов такую яркую и неоднозначную фигуру, как Тони Блэр.

Примеров корреляции внешнеполитического курса ЕС с политикой, проводимой НАТО и США, очень много. Их, на самом деле, даже не нужно приводить для того, чтобы все согласилось с тем, что она есть. Более того, она неотвратима. Это фактор, имманентно присущий европейской политике.

Вынося фактор США и НАТО за рамки анализа ОВПБ, мы его тем самым, естественно, обедняем. Правда, нет худа без добра. За счет этого удастся в большей степени сконцентрироваться на обсуждении вопросов внутренней эволюции ЕС под углом зрения того вектора развития, который задается интеграционному объединению Лиссабонским договором.

Россия — ЕС

О весе взаимоотношений по линии Россия — ЕС во внешней политике Европейского союза свидетельствует то, насколько нелепой кажется даже сама постановка вопроса о том, что Брюссель должен учитывать возможную реакцию Москвы на избрание той или иной политической фигуры

будущим постоянным Председателем Европейского Совета или Высоким представителем. А ведь Москву выбор, который может быть сделан государствами-членами, затрагивает самым непосредственным образом. От того, что это за политические фигуры, каков их послужной список, каковы их убеждения, во многом будут зависеть развитие двусторонних отношений и возможности сотрудничества в урегулировании критических ситуаций.

Вот тогда, когда по поводу будущих назначений или возможных кандидатов на высшие должности в ЕС Брюссель начнет советоваться также и с Москвой, можно будет сказать, что Россия и ЕС действительно становятся партнерами, что между ними начинает появляться что-то отдаленно напоминающее союзнические отношения. И если развитие событий, на что надежд, похоже, очень немного, действительно пойдет по такому сценарию, Россия и ЕС могут выстраивать свои отношения без СПС-2 или СПС + . Оно им будет просто не нужно. Достаточно прочной базой отношений будет служить сопоставимость национальных правовых систем, объем сотрудничества, схожесть интересов и наработанная практика.

Пока же России и ЕС аналог старого СПС кровно необходим. Нужно только его осовременить. Чтобы он учитывал новую политическую реальность. Чтобы был по-настоящему действенным и работающим. Чтобы мог послужить надежным редутом против сползания к неконтролируемому соперничеству, прочным фундаментом отношений, ориентированных в завтрашний день.

К пониманию этого Россия и ЕС на саммите в Ницце 14 ноября 2008 г. сделали еще один очень важный шаг.

И. В. Шатаев

ЕС: Лиссабонский договор — прорыв в интеграции или «Бумажное знамя»?*

Уже почти год Евросоюз живет по Лиссабонскому договору. После всех перипетий с принятием не удовлетворившей многих конституции, после больших усилий по ее доработке согласие, наконец, было найдено. Новый всеобъемлющий (как его называют) документ начал действовать с декабря 2009 года. Конечно, за прошедшее время еще рано давать общую оценку, состоялся ли он на практике. Но весьма полезно посмотреть, в каких главных моментах договор отличается от отвергнутой конституции, создает ли он реально новое качественное состояние интеграции или остается всего лишь декларацией о намерениях, старым содержанием в новой упаковке?

Что хотели для Европы и что получилось

Правовую основу для создания современной модели европейского устройства страны объединения выстраивали поэтапно. Еще в конце года Европейский Совет, задумываясь о будущей Европе¹, вынес на обсуждение четыре цели его дальнейшего развития: разграничение полномочий между Союзом и странами-участницами; определение статуса хартии основных прав; упрощение учредительных договоров; роль национальных парламентов в архитектуре ЕС. Анализ результатов обсуждения и должен был стать проектом Основного закона (конституции). Три года работы над текстом привели к тому, что проект был принят в июне 2004 года на саммите Европейского Союза. Конституция должна была заменить все существовавшие ей учредительные договоры ЕС.

В период до ее принятия Европейский Совет (15) позаботился о том, чтобы появилась возможность включения в состав объединения десяти новых стран из состава посткоммунистической Восточной Европы, для чего пришлось внести изменения в договор об учреждении ЕС 1992 года, чтобы модифицировать правовые конструкции его институтов и органов для работы уже в составе 25 государств.

Авторы измененного договора (1992) надеялись приблизить Европейский Союз к экономической и политической модели, основанной на абсолютном равенстве и партнерстве членов Союза. В то же время, по их замыслу, они хотели достичь гармоничного взаимодействия законодатель-

* Шатаев И. В. ЕС: Лиссабонский договор — прорыв в интеграции или «Бумажное знамя»? // Современная Европа. 2010. № 4.

ной, исполнительной и судебной систем объединения и национальных государств. С наступлением 2004 года, когда новые члены заняли свои места в органах Союза, стало понятно, что реформаторы не достигли намеченной цели. Решения в руководящем органе — Совете, основанном на единогласии и праве каждого члена наложить вето на любое постановление, стали приниматься значительно труднее из-за лоббирования представителями новых стран своих узконациональных интересов. Этот период в жизни ЕС был назван учеными и журналистами этапом преодоления национального эгоизма. Из-за увеличения количества представителей в Европейских комиссиях их эффективность существенно снизилась. Роль представительного органа — Европейского парламента — не стала в жизни Союза более значимой по сравнению с прежним периодом. Это значит, что компетенции даже измененных учредительных договоров уже не стало хватать для нормального функционирования объединения. Европейский Союз нуждался в более основательной реформе, которую предусматривала подготовленная к тому времени конституция. Но ее постигла незавидная судьба.

Хотя она была одобрена парламентами большинства стран—членов Союза, но из-за решений на референдумах во Франции и Нидерландах не получила своего права вступить в законную силу. Деятельность ЕС продолжали регламентировать ранее принятые учредительные договоры. И дело было не только в том, что в конституции не хватало каких-то положений, а в том, что все они были плохо пригнаны друг к другу, составляя аморфное, местами алогичное сочинение.

Видимо, это и позволило профессору европейского права Дрезденского университета Ульриху Фастенрату, характеризуя конституцию Европейского Союза, оценить ее соответствующим образом. «Внесенные в конституцию изменения и реформы, — указал он, — были крайне необходимы для того, чтобы расширенный Европейский Союз сейчас и в будущем, при вступлении новых членов, мог успешно вести интеграционную политику и оставался способным к принятию решений. Пятисотстраничную, неудачно отредактированную Конституцию ЕС, регулирующую многие положения дополнительно, а то и троекратно, не жалко»².

В ходе поиска выхода из сложившегося положения руководители правительств государств — участников ЕС были едины в своем мнении — продолжить проведение реформ Союза. 13 декабря 2007 они скрепили своими подписями новый договор реформ, который получил название «Лиссабонский» по месту его подписания — в столице Португалии. Политики Европы обещали ее гражданам, что новое соглашение создаст необходимые для руководящих органов Европейского Союза условия для более эффективной работы, позволит представлять ЕС во внешнем мире как единое политическое и экономическое объединение государств, сделает Союз более демократичным, для чего расширит полномочия парламента и права граждан. Вместе с тем Союз не будет государством, который заме-

нит в странах—членах ЕС национальные парламенты и местные органы самоуправления.

Вступление договора в силу планировалось на 1 января 2009 года. Однако процесс его принятия в парламентах стран—членов ЕС затянулся на два с половиной года. Причиной тому послужил результат референдума в Ирландии, на котором в июне 2008 года граждане отвергли договор. У них были свои соображения на сей счет.

После продолжительных переговоров, которые вело руководство Союза с правительством Ирландии, ирландцы добились внесения в договор поправки о введении дополнительных должностей в Европейские комиссии для представителей этого государства. Правительству страны также было дано письменное подтверждение соблюдения государственного нейтралитета и не отмены запрещения производства аборт. При повторном голосовании в этой стране 3 октября 2009 года договор о реформах был принят большинством голосов. Теперь за его принятие подали голоса 67,1% граждан (до этого — 46,6%). Возможно, успешному исходу помог начавшийся мировой финансово-экономический кризис, который существенно затронул экономику Ирландии. Вспомним, что за период с 1973 года из касс ЕС в эту страну было инвестировано около 17 млрд евро. Только за счет денежной помощи финансовых институтов ЕС Ирландия смогла избежать государственного банкротства, имея дефицит бюджета к концу 2009 года 12,5% по отношению к ВВП (для сравнения в Греции, стране-банкроте, дефицит, по прогнозам экспертов, составляет 12,7%).

Последние два препятствия на пути ратификации договора исходили от восточно-европейских скептиков — президентов Польши и Чехии, которые подписали договор только в октябре и ноябре 2009 года, надеясь, что он кем-либо будет заблокирован. Но оказалось, что это была последняя точка. Как отмечено выше, первого декабря 2009 года Лиссабонский договор вступил в силу.

Значительное по объему соглашение напечатано на 231-й странице большого формата и весит 10 килограмм. По своей структуре договор не представляет собой отдельного документа, регулирующего деятельность Европейского Союза. Он включил два измененных договора: «Об образовании Европейского Союза», подписанного в 1992 году в Маастрихе, и Римский договор «О Европейских объединениях» 1957 года. Соглашение о Европейских объединениях через 52 года, в соответствии с внесенными изменениями, получило новое наименование — «Договор о функционировании Европейского Союза».

Два договора, как сказано в статье 1 соглашения: «имеют одинаковую юридическую силу»³. Договор о ЕС состоит из 55 статей, а договор о функционировании Европейского Союза из 358 статей. Их содержание дополнено 29-ю протоколами с разъяснениями и исключениями для отдельных стран—членов Союза, таблицей и заключительным актом.

Лучше, чем прежде?

Цель Лиссабонского договора, в соответствии с преамбулой, — преобразование ЕС в более демократичное, усовершенствованное и современное объединение с предоставлением гражданам возможности более широкого участия в его жизни. Главная задача Союза — быть ближе к интересам и потребностям людей, изменить систему функционирования многих структур ЕС, повысить их ответственность, обеспечить социальный и экономический прогресс в странах Союза.

Для реализации поставленных задач и целей договором предусмотрен ряд изменений. Так, впервые установлен порядок выбора президента Европейского совета, пересмотрены правила принятия Советом ЕС (Советом министров) решений, введена должность высшего представителя Европейского Союза в области внешней политики и безопасности, определена новая процедура формирования Европейских комиссий, существенно расширены полномочия Европейского парламента, введено положение о демократических принципах ЕС и выходе из состава союза.

Договор реформ трансформировал эти положения не принятой конституции Европейского Союза.

Теперь руководители государств или правительств стран—членов ЕС, входящие в состав Европейского совета, будут выбирать из своего состава президента Европейского совета сроком на два с половиной года. До этого руководство в высшем органе осуществлялось по очереди президентом или премьер-министром страны из состава членов Совета сроком на шесть месяцев.

В соответствии со ст. 15 п. 5, избрание президента будет осуществляться квалифицированным большинством. Повторный выбор на эту должность допускается только один раз. Как определяет договор, президент может сложить полномочия добровольно или по решению простого большинства членов Европейского совета. Основанием к этому могут стать препятствия к исполнению обязанностей или серьезный проступок.

Соглашение не изменило порядок принятия решений в высшем органе. Как и прежде, их утверждение будет проходить на основе консенсуса.

Иной характер, чем раньше, имеет теперь процедура принятия решения Советом Евросоюза (Советом министров). Согласно ст. 16-й оно будет считаться принятым, если за него проголосует не менее 55% членов Совета. При этом те министры Совета, которые подали свой голос «за» должны представлять не менее 65% населения от общего количества граждан Союза. Этот принцип получил в соответствии с п. 4 указанной выше статьи, название двойного (дублированного) большинства.

Исходя из нынешнего состава Европейского Союза с населением почти в 500 млн человек, решение будет считаться принятым, если за него

подадут свои голоса представители 15 стран, в которых проживает около 315 250 000 млн человек. Однако двойное большинство не будет считаться достигнутым, если проект решения Совета министров будет блокирован со стороны, как минимум, четырех стран Совета.

Согласно п. 2 ст. 238 Договора о функционировании Европейского Союза в чувствительных для многих стран Союза областях политики: внешней, внутренней, юстиции, экономической и финансовой для принятия решения минимальная квота голосов повышена до 72%, представляющих также 65% населения. В этом случае необходимо положительное голосование со стороны, примерно, двадцати членов Совета.

Для стран, участвующих в расширенном сотрудничестве, например, входящих в еврозону, договором определены аналогичные границы в 72% и 65%. Блокирующее меньшинство в этом случае должно включать «минимальное число членов Совета, представляющих свыше 35% населения, плюс один член».

Эти правила вступят в силу с 1 ноября 2014 года. По отдельным вопросам, в случае требования какого-либо члена Совета, голосование до 1 апреля 2017 года может проходить по старому принципу, который был установлен предыдущим договором, подписанным в Ницце.

С введением процентных квот, по мнению членов Европейского Союза, будет достигнут провозглашенный договором принцип равноправия среди стран—участниц ЕС. Например, член Совета, представляющий интересы 400 000 тысяч граждан своей страны или представитель «чувствительной» Польши, являющейся лидером по наложению вето, не заблокируют решения, которые так необходимы для Германии, имеющей население около 82 миллионов, или, наоборот, большие государства не смогут обойти интересы небольших стран.

Нововведение о порядке принятия решений в Совете было подвергнуто критике со стороны отдельных ученых и специалистов Европейского права. Так, немецкий политик, член совета старейшин политической партии «Die Linke» профессор Лейпцигского и Берлинского университетов, доктор права, Грегор Ширмер в своей работе «Конец Лиссабона?» пишет: «принцип большинства при принятии решений в Совете будет достигнут ценой «принуждения» и «неспособности». Это нарушение положений о сотрудничестве и солидарности среди государств, которые декларируются ст. 3 договора»⁴. Автор считает, что «Европейский Союз развалится или это будет «не святой альянс», в который войдут Германия, Франция и, возможно, Великобритания. Все остальное нереалистично»⁵.

С мнением Ширмера, на наш взгляд, согласиться нельзя. Прежний принцип, по которому работал Совет, привел бы этот орган и Европейский Союз к кризису. Введение принципа квалифицированного большинства поставило бы страны-члены в неравное положение. Наиболее приемлемым на данном этапе, видимо, следует считать принцип дублированного

большинства, который с учетом новых полномочий Европейского парламента сможет отразить все мнения и интересы.

Следующим новшеством стало образование поста министра иностранных дел Европейского Союза. С учетом мнения Великобритании он получил название: Верховный представитель Европейского Союза по иностранным делам и политике безопасности. Одновременно Верховный представитель является вице-президентом Европейских комиссий.

Согласно ст. 18 Договора о Европейском Союзе, уполномоченный по внешней политике назначается Советом путем квалифицированного большинства по представлению председателя Комиссии. Он проводит «общую внешнюю политику и политику безопасности Союза». Кроме того, занимается вопросами в области обороны.

Раздел пятый договора о Европейском Союзе и пятая часть Договора о функционировании Европейского Союза регламентируют общие положения о внешнеполитической деятельности Союза и специальные положения об общей внешней политике и политике безопасности.

Военная доктрина Европейского Союза согласно ст. 42-й Договор о ЕС основывается на принципах ООН.

С 1 ноября 2014 года число Европейских комиссаров Союза значительно уменьшится. В соответствии с новым положением, определенным ст. 17-й Договора об образовании ЕС, их состав будет ограничен двумя третями от общего количества государств—членов ЕС. С учетом должности председателя комиссий и представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности в работе комиссий примет участие 15 комиссаров, вместо нынешних 27.

Еще одно важное изменение, внесенное в положение об институтах Европейского Союза, затронуло Европейский парламент. Количество его депутатов теперь не должно превышать 750. До 2009 года их было 785. Дополнительно к ним причисляется должность председателя. Депутатские мандаты стран—членов ЕС распределяются, как указано в договоре, «по методу убывающей пропорциональности при минимальной квоте шесть мест». Такая система используется для обеспечения представительства малых стран с невысоким числом граждан. Небольшие государства при распределении мест по принципу равной пропорциональности, то есть наделения одним депутатским мандатом представителя от фиксированной численности населения, могли бы вообще не иметь голоса в парламенте. Больше всех представителей — 96 депутатов имеет Германия, 6 мандатов выделено Люксембургу (440 тысяч жителей), Кипру (460 тысяч) и некоторым другим «мини»-странам.

В соответствии со ст.ст. 289-й, 294-й Договора о функционировании ЕС полномочия парламента приобрели новую форму. При осуществлении законодательной процедуры он получил право совместного с Советом Министров решения, а на заключительном этапе, после третьего чтения

и работы согласительной комиссии, большинством поданных голосов наложения вето на тот или иной правовой акт.

Шаг к большей демократии?

Авторы договора попытались ликвидировать дефицит демократии, в котором Союз обвинялся уже на протяжении многих лет. И результатом их попыток стал новый раздел «Положение о демократических принципах» в договоре об образовании Европейского Союза.

В ст. 9 установлено: «Союз во всей своей деятельности соблюдает принцип равенства своих граждан, которые пользуются одинаковым вниманием со стороны его институтов, органов и учреждений»⁶. На первый взгляд, это положение очень удачно декларирует равенство между всеми гражданами стран Союза по отношению к ЕС. Однако во втором предложении имеется значительное уточнение, которое сделало большое количество людей, проживающих в странах ЕС и не имеющих по какой-либо причине гражданства, не равными по отношению к тем, кто его имеет. Такая «демократия» очень выгодна, например, Литве, Латвии и Эстонии. Правительство и национальные парламенты этих стран уже на протяжении двух десятков лет дискриминируют проживающее там русскоязычное население, которое не имеет национального гражданства. К сожалению, судя по всему, следует полагать, что это положение еще долго не изменится. В соответствии со ст. 10-й рассматриваемого раздела, их интересы не могут быть представлены в Европейском парламенте. Многие жители Балтийских стран после распада СССР из-за своей русской, украинской и белорусской национальности стали иностранцами. Поэтому чтобы исправить существующее положение определенную, более активную роль, на наш взгляд, должно играть политическое руководство России, Украины и Республики Беларусь. Действуя совместно, они могут оказать влияние на решение этой проблемы.

Существенным шагом на пути расширения представительной демократии и реализации диалога между ЕС и гражданским обществом выглядит право обращения граждан национальных государств с предложениями в Европейские Комиссии.

В соответствии со ст. 11-й, частью 4-й Договора об образовании ЕС: «граждане Европейского Союза в количестве не менее одного миллиона по собственной инициативе могут выдвинуть требование к Европейским комиссиям принять к рассмотрению предложения для принятия правового акта, который при необходимости может быть внесен в договор»⁷.

Однако и в этом, на первый взгляд, поистине демократичном положении, когда один миллион граждан из почти пятисотмиллионного населения может потребовать от законодательного органа Союза рассмотреть предложение, не убран существенный механизм — ограничения действия

права. Граждане Союза могут только выступить с требованием, которое не обязывает комиссию его принять.

Наконец, первоначальные и последующие договоры о Европейском Союзе не предусматривали порядка выхода государства—члена Союза из его состава, создавая определенную несвободу.

Согласно новому положению, определенному ст. 50-й Договора об образовании Европейского Союза, процедура выхода из состава ЕС стала возможна в одностороннем порядке в соответствии с правилами национальной конституции страны.

* * *

Суммируя все нововведения, конечно, пока еще трудно сказать, достигнет ли договор своих целей. Будет ли Европа более демократична, станет ли Европейский парламент поистине представительным органом избирателей, смогут ли теперь Европейские комиссии работать эффективнее, чем раньше? Как будут восприняты в странах ЕС решения Совета Евросоюза, основанные не на единогласии, а на принципе двойного (дублированного) большинства? На эти и многие другие вопросы еще невозможно ответить. Но если обратиться к истории развития Союза, постоянно связанной с расширением полномочий наднациональных органов и структур, пополнением состава новыми странами, можно с большой долей уверенности говорить, что новый договор — это серьезный шаг Европейского Союза на пути собственного развития и укрепления демократии в Европе. В нем заложены хорошие перспективы для интеграции, развития экономики в странах ЕС, повышения благосостояния населения и политической культуры.

Несомненно, он не станет последним межгосударственным соглашением на пути совершенствования и эволюционного процесса Европейского Союза. По словам федерального канцлера Ангелы Меркель, принятие нового договорного документа не потребует пятидесяти лет.

Безусловно, появятся и новые кандидаты в состав ЕС. В этой связи Евросоюзу нужно будет устанавливать новый баланс между государствами и гражданами стран-членов. Можно предположить, что он также будет достигаться на принципах демократии, расширения роли Европейского парламента, более широкого участия граждан в жизни объединения. Главной же проблемой на этом пути может стать существенное различие уровня жизни граждан в государствах ЕС, отток капитала традиционных предпринимателей в новые земли с более дешевой рабочей силой, поглощение крупными концернами мелких производителей, повышение преступности, особенно организованной.

Против этого, несомненно, будет выработана новая стратегия, которая создаст правовые механизмы разрешения проблем и определит направления в создании более совершенной модели объединения государств. Мо-

жет быть, для этого потребуется вновь вернуться к рассмотрению вопроса принятия Конституции ЕС.

Брюссель, подводя очередной итог работы, констатирует появление среди населения в государствах-членах большего интереса к Европейскому Союзу, чем раньше. В частности, Австрийское общество европейской политики на основе апрельского опроса населения отметило, что желание граждан республики оставаться в ЕС значительно повысилось. Для 73% граждан Европейский Союз стал привычным, они не хотели бы, чтобы их страна вышла из его состава. 83% приветствуют открытие границ и отсутствие пограничного контроля. 48% считают, что национальная индивидуальность в стране не потеряна, до этого аналогичного мнения придерживалось только 32%. Почти 60% считают, что нахождение в ЕС дает большие преимущества. Конечно, наряду с этим исследователи отмечают ряд негативных фактов. К ним прежде всего они относят увеличение роста преступлений, которые совершают иностранцы из восточно-европейских стран, и слабую координацию органов ЕС в борьбе с ней. Более 60% считают, что в настоящее время и в ближайшем будущем экономически развитые страны не должны снимать окончательные ограничения на рынке труда.

Эти данные аналогичны для многих стран—членов ЕС, которые вступили в его состав до 2004 года и после. Тем не менее представляется, что общее соотношение позитивного и негативного в развитии ЕС все же больше в пользу первого. И Лиссабонский договор, как ожидают, должен существенно усилить позитивную направленность процесса, став документом не намерений, а практического действия.

Примечания

¹ См. Anlage IV: Erklärung für die Schlussakte der Konferenz zur Zukunft der Union, Vertrag von Nizza, von der Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der EU am 12.12.2000 beschlossen, abgedruckt in: IP, 2/2001. С. 99.

² См. www.tu-dresden.de/jfoeffl3/star.

³ См. Amtsblatt der Europäischen Union, 2007/C 306/01 «Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft», unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007. С. 10. Ст. 1. Абз. 3. П. b.

⁴ См., Gregor Schirmer. «Lissabon am Ende?» Kritik der EU-Verträge. Kai Homilius Verlag — Compact, EU. С. 56.

⁵ См. Там же. С. 56.

⁶ См. Amtsblatt der Europäischen Union, 2007/C 306/01 «Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft», unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007. С. 20. Ст. 9.

⁷ См. Amtsblatt der Europäischen Union, 2007/C 306/01 «Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft», unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007. С. 21. Ст. 11. Ч., 4.

ОТНОШЕНИЯ РОССИЯ — ЕС

А. А. Авгеев

Европейский вектор внешней политики России*

Россия всегда была и остается неотъемлемой частью Европы. Исторические судьбы нашей страны и европейского континента, их культурное и политическое наследие неразрывно связаны друг с другом. Именно с учетом этого в современной Концепции внешней политики Российской Федерации четко зафиксировано, что отношения с европейскими государствами занимают традиционно приоритетное место в ее дипломатической деятельности. В качестве ее главной цели на европейском направлении определено создание стабильной и демократической системы общеевропейской безопасности и сотрудничества.

Такая линия представляется естественной и оправданной в первую очередь в силу того, что в условиях глобализации международных отношений и мировой экономики существенно возрастает роль Европы. Развитие ситуации на континенте во все большей степени определяет общую стабильность и благополучие. Накопленный нами опыт активно используется для строительства систем коллективной безопасности в других регионах мира. Однако и в самой Европе остается немало нерешенных проблем, которые могут существенно затормозить ее прогрессивное развитие в XXI веке.

За последние десять лет «старый континент» пережил немало судьбоносных событий, коренным образом изменивших его облик. Среди них — прекращение противостояния Востока и Запада, слом «железного занавеса» и падение Берлинской стены. В начале 1990-х годов казалось, что впереди у европейцев светлое и безоблачное будущее, благоденствие, бесконфликтное существование.

Однако, к сожалению, действительность оказалась иной. Окончание холодной войны и завершение идеологического противостояния вопреки первоначальным ожиданиям не привели к решению основной задачи —

* Авгеев А. А. Европейский вектор внешней политики России // Современная Европа. 2000. № 4.

созданию единого пространства равной для всех безопасности в евроатлантическом масштабе. Причин этому много. Главная из них, пожалуй, — неготовность некоторых влиятельных политических сил перестроиться, отказаться от штампов военно-силового мышления. Ярким подтверждением этого стала силовая акция Североатлантического альянса против суверенного государства — СРЮ, предпринятая в нарушение Устава ООН и общепринятых норм международного права. Ситуация усугубляется еще и тем, что мировое сообщество практически одновременно с рецидивами прошлого столкнулось с новыми опасными вызовами и угрозами: ростом международного терроризма, агрессивного национализма, сепаратизма и других форм экстремизма.

Понятно, что способность мирового сообщества дать действенный ответ на эти вызовы, выбрать путь неконфронтации и сотрудничества, по которому Европа должна войти в XXI век, будет во многом зависеть от того, насколько четко и глубоко будут координироваться усилия ведущих «игроков» на поле европейской безопасности, включая, конечно, и Россию.

* * *

Свою европейскую политику мы строим прежде всего исходя из необходимости выстраивания взаимодополняющих отношений между различными организациями в сфере безопасности. Важной составляющей этих усилий должно стать углубление нашего сотрудничества с **Североатлантическим альянсом**.

Хорошо известно, что за последние полтора года наши отношения с НАТО прошли серьезные испытания на прочность. Несмотря на принятое весной этого года решение о поэтапном возобновлении связей по линии Россия — НАТО, тяжелые последствия военной агрессии альянса против суверенной Югославии, что вынудило нас заморозить почти все контакты с этой организацией, ощущаются до сих пор. Российская сторона неоднократно заявляла о своей позиции по этому вопросу: НАТО нарушила основополагающие нормы международных отношений, закрепленные как в многосторонних, так и в двусторонних документах, де-факто пыталась подменить собой ООН, ОБСЕ. Последовательно выступая против доминирования замкнутых военно-политических группировок над остальным миром, мы отклоняем любые попытки навязывать силовые решения в Европе и за ее пределами. Россия выступает за строгое соблюдение правил и норм международного права, прежде всего Устава ООН, положений Хельсинкского Заключительного акта и Хартии европейской безопасности. Важнейшим условием для дальнейшего развития наших отношений с НАТО является готовность альянса реально учитывать российские интересы, развивать сотрудничество строго на паритетных началах.

Неприемлемость для нас появления новых разделительных линий в Европе определяет отрицательную позицию России в отношении расшире-

ния НАТО на Восток. В принципиальном плане мы считаем ошибочными планы любого расширения НАТО.

Все эти вопросы и являются приоритетными темами нашего диалога с альянсом. Первые после продолжительной паузы заседания Совместного Постоянного Совета (СПС) Россия—НАТО на уровне министров иностранных дел и обороны в мае-июне 2000 года придали новую позитивную динамику этому диалогу. В Москве убеждены в наличии широкой сферы применения совместных усилий России и Организации Североатлантического договора по формированию стабильности, безопасности и демократического уклада в евроатлантическом регионе. СПС Россия—НАТО является подходящим форумом для обсуждения проблемы сохранения Договора по ПРО; предстоит также немалая работа по реализации адаптированного Договора об обычных вооруженных силах в Европе. Существенной сферой приложения обоюдных усилий является проблема международного терроризма.

Однако наше взаимодействие обретет долгосрочную, соответствующую имеющемуся потенциалу перспективу лишь в том случае, если и Россия, и НАТО будут предпринимать шаги по повышению качества двусторонних отношений. Разумеется, это возможно только при внимательном учете интересов и озабоченностей друг друга в политической и военной сферах. Здесь уже сделаны первые серьезные заделы — состоялся обстоятельный обмен мнениями по стратегии НАТО, военной доктрине России, программам развития инфраструктуры. Имеется договоренность продолжить выработку мер укрепления доверия, углубления транспарентности и снятия недопониманий.

Ключевое место в европейской политике России по праву занимает проблематика развивающихся отношений с **Европейским Союзом**. Важность данного направления для России обусловлена прежде всего тем, что само развитие ЕС в последнее время оказывает все возрастающее влияние на формирование лица европейского континента в новом столетии. Такие процессы, как расширение Европейского Союза, становление внешнеполитического и оборонного измерения ЕС, утверждение евро, не могут не быть в центре внимания международных партнеров Евросоюза, среди которых России принадлежит далеко не последнее место.

Представляется естественным, что Россия уделяет первостепенное внимание двустороннему формату отношений с ЕС. Евросоюз — ведущий торговый партнер России (до 40% ее внешнеторгового оборота); многообещающи перспективы сотрудничества между Россией и ЕС в таких областях, как наука и техника, правоохранительная сфера, трансграничное и региональное партнерство, инвестиции, здравоохранение, образование.

Основополагающим документом в отношениях Россия — ЕС является вступившее в силу в 1997 году Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, потенциал которого еще предстоит раскрыть. Делу его реализации призвана послужить Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (2000—2010 гг.). Работу российских министерств и ведомств, вовлеченных в деловые связи с Евросоюзом, координирует Правительственная комиссия Российской Федерации по сотрудничеству с ЕС.

Ориентиром выстраивания взаимоотношений России с Европейским Союзом является установление стратегического партнерства между Россией и ЕС в интересах создания стабильной и сбалансированной архитектуры безопасности и сотрудничества в Европе, мира и открытости на европейском континенте. Важный фактор достижения намеченной цели состоит в развитии и углублении политического диалога между Россией и ЕС в соответствии с реалиями настоящего и будущего.

Регулярный политический диалог на высшем, высоком и экспертном уровнях, пожалуй, самая продвинутая сфера взаимодействия России с ЕС. В общих интересах России и Европейского Союза — его систематическое наполнение конкретным содержанием, адекватным как международной обстановке, так и потенциалу участвующих в нем сторон.

В настоящее время ЕС приступил к формированию своего интеграционного измерения в области безопасности и обороны, что наделяет его новыми качествами и соответственно создает объективную основу для дальнейшего развития политического диалога Россия — ЕС в духе транспарентности по таким вопросам, как миротворческие операции при обязательном соблюдении Устава ООН, проблемы предотвращения и урегулирования кризисов, разоружение и т. д. Положительным знаком для России стало подтверждение саммитом ЕС в Фейре (19—20 июня 2000 г.) его заинтересованности в подключении государств, поддерживающих с ним политический диалог, в том числе России, к осуществлению операций в рамках общей политики Евросоюза в области безопасности и обороны. Однако остановиться только на выражении обоюдных намерений было бы неправильно. Теперь в наших общих интересах и интересах европейской безопасности в целом — перейти к выработке конкретного формата взаимодействия с ЕС и его специализированными военно-политическими структурами с учетом новых возможностей в области безопасности и обороны, что в значительной мере обогатило бы наш политдиалог и еще раз подчеркнуло бы его роль как фактора стабильности и предсказуемости в Европе.

С этими проблемами тесно связан и процесс расширения Европейского Союза — за счет принятия новых членов, в том числе из Центральной и Восточной Европы. Россия признает его объективный характер, однако полагает, что при этом должны быть учтены позиции тех международных

партнеров ЕС, интересы которых он затронет. Ни в политической, ни в экономической области не должно возникнуть предпосылок для возврата к разделительным линиям на европейском континенте.

Как это определено в Концепции внешней политики Российской Федерации, мы намерены добиваться должного учета своих интересов в связи с расширением ЕС. В этой связи начало консультаций с Комиссией Европейских сообществ о последствиях расширения ЕС для России, о важности которых российская сторона говорила уже давно, воспринимается как несомненный шаг вперед. Однако, как таковое, проведение консультаций — не самоцель. Их начало должно иметь реальное продолжение в продуктивной работе по всему спектру российских «озабоченностей», в том числе по таким непростым вопросам, как соответствие кандидатов на вступление в ЕС высоким критериям Европейского Союза в области прав человека и национальных меньшинств (предмет российского беспокойства в этом плане — Латвия и Эстония), проблематика Калининградской области. Россию также не может не беспокоить перспектива привнесения в ЕС некоторыми странами-кандидатами своей антироссийской риторики, что могло бы негативно отразиться на отношениях Россия — ЕС. Еще раз подчеркнем: мы открыты к конструктивному диалогу по всем возможным последствиям расширения Европейского Союза для партнерства и сотрудничества между ЕС и Российской Федерацией.

Общим интересам России и Европейского Союза отвечает более полное раскрытие потенциала торгово-экономических отношений Россия — ЕС. В этой связи одним из приоритетов для России является привлечение западноевропейских инвестиций в российскую экономику. Во время встречи на высшем уровне в формате «1 + 2» (Президент Российской Федерации — Председатель Европейского союза — Председатель Комиссии Европейских сообществ) 29 мая 2000 года в Москве лидеры ЕС говорили об имеющейся в странах-членах заинтересованности в развитии сотрудничества в этой области. Однако в таком случае необходимые усилия должна предпринимать не только Россия, но и Европейский Союз. Российская Федерация продолжает работу по улучшению инвестиционного климата, включая совершенствование налогового, страхового законодательства. ЕС, со своей стороны, мог бы поощрять к сотрудничеству с Россией крупных потенциальных инвесторов. В этой связи обоюдным интересам ЕС и России соответствовало бы принятие совместного пакета мер для привлечения капиталовложений. Весьма полезной представляется и активизация работы «Круглого стола» промышленников и предпринимателей России и ЕС.

Потребностям дальнейшего развития двусторонних отношений отвечала бы и выработка механизмов, обеспечивающих более тесную интеграцию научно-технических потенциалов России и Европейского Союза с целью их взаимоусиления и совместной реализации результатов НИОКР. Необходи-

мым условием для этого является подписание подготовленного сторонами соглашения Россия — ЕС о сотрудничестве в сфере науки и техники.

Понятие партнерства предполагает адекватное отношение к интересам и предметам беспокойства друг друга. Представляется, что в этом ключе должны восприниматься и сохраняющиеся взаимные претензии в торговле между Европейским Союзом и Россией, которые надо не искусственно раздувать, а совместно решать, в том числе на базе основополагающего Соглашения о партнерстве и сотрудничестве.

Состоявшийся 30 октября саммит Россия — ЕС в Париже закрепил основной вектор нашего взаимодействия с этим динамично развивающимся интеграционным объединением — стратегическое партнерство. Предметный диалог Президента России В. В. Путина с лидерами Евросоюза позволил открыть новые горизонты взаимодействия.

В первую очередь это касается развития политического диалога в новых условиях, когда Европа «пятнадцати» вступила в завершающую фазу формирования своей «оборонной самобытности». Реальные очертания этот процесс, видимо, приобретет после декабрьского заседания Евросовета в Ницце, однако уже сейчас намечены контуры нашего взаимодействия на этом направлении, которое, несомненно, отвечало бы интересам укрепления стабильности и безопасности в Европе.

В Париже приняты решения, которые позволят, как мы рассчитываем, существенно расширить рамки экономического взаимодействия. Речь идет и о выработке новой модели долгосрочного сотрудничества в области энергетики, о мерах по содействию вступлению России в ВТО, поддержке российских экономических и социальных реформ, в том числе и с помощью программы ТАСИС. Впервые на встречах такого уровня акцентирована инвестиционная составляющая взаимоотношений. Не была обойдена стороной и проблематика учета интересов России в процессе расширения ЕС.

Важным инструментом строительства действительно единой Европы призван стать **Совет Европы**. У него есть все основания превратиться, наряду с ОБСЕ, в одну из несущих опор европейской архитектуры, формирование которой идет очень непросто, играть роль ключевого игрока по обеспечению демократической, социальной, гуманитарной составляющей европейской безопасности.

Исходя из этого, мы заинтересованы в повышении роли Совета Европы в европейских делах. Хорошей основой для этого служит принятая на юбилейной сессии Комитета министров СЕ в Будапеште 7 мая 1999 года Политическая декларация Совета Европы «За Большую Европу без раздельных линий».

Вступление России в Совет Европы было продиктовано нашими долгосрочными интересами. Взаимодействие нашей страны с этой организацией — процесс взаимовыгодный.

За четыре года членства в СЕ Россия получила немало полезного. Это и свободный доступ к европейским конвенциям и другим наработкам Совета Европы, прежде всего, в области защиты всего комплекса прав и свобод человека, и возможность использования обкатанных и доказавших свою эффективность европейских технологий управления демократическим обществом. Это и безвозмездное привлечение экспертов Совета Европы к разработке новых правовых норм с учетом общепринятых европейских стандартов, а также к подготовке кадров государственных служащих, работников правоохранительных органов и судей. Это, наконец, подключение к реализации крупных общеевропейских программ сотрудничества в социальной сфере, в области культуры и образования.

Одновременно и Совет Европы, приняв в свои ряды Россию, получил возможность использовать российский интеллектуальный потенциал для разработки своих новых идей и планов. Конкретный пример тому — активное участие наших экспертов в подготовке целого ряда конвенций СЕ.

На ближайшую перспективу мы видим следующие задачи Совета Европы: приоритет — утверждение «духа Страсбурга», провозглашенного на втором саммите СЕ; его суть — единение Европы, а не возведение новых барьеров, расширение на континенте сферы действия «силы права», а не «права силы» с обслуживающими его военными структурами.

Для выполнения своей нелегкой и вместе с тем исключительно важной миссии Совет Европы должен, на наш взгляд, как можно быстрее довести до логического завершения процесс своего расширения: вслед за Грузией принять в СЕ Армению и Азербайджан, а также Боснию и Герцеговину, Монако, СРЮ, восстановить в организации статус специально приглашенного в отношении Белоруссии и шаг за шагом вести дело к оформлению белорусского членства в СЕ.

В свете наращивания диалога СЕ с другими европейскими институтами речь также могла бы идти, например, о более широком использовании последними созданной Советом Европы разветвленной нормативной базы европейского права из более чем 170 конвенций.

Чтобы избежать размывания провозглашенных высоких европейских стандартов, Совету Европы, по нашему мнению, следует усилить контроль за выполнением государствами обязательств, вытекающих из их членства в СЕ. Причем это должно касаться всех без исключения, а не только новичков.

В целом, в контексте контроля за обязательствами Совету Европы, если он хочет быть верен традициям европейского гуманизма, провозглашающего человека мерой всех вещей, надлежит уделить особое внимание более эффективному мониторингу соблюдения прав человека, включая права тысяч людей без гражданства в государствах Балтии. Россия намерена добиваться через Совет Европы воздействия на Латвию и Эстонию, с тем чтобы положение русскоязычного населения в этих странах полно-

стью соответствовало общепризнанным европейским нормам. Двойные стандарты в этом важнейшем вопросе недопустимы.

Исключительно ответственной задачей СЕ, вытекающей из самого предназначения организации, является содействие реформам в недавно вступивших в нее государствах и выравнивание тем самым уровней демократического развития различных частей Европы. Россия будет всячески содействовать укреплению этого важнейшего компонента стабильности на континенте, поискам эффективного противоядия возникновению конфликтных ситуаций различного рода.

На наш взгляд, СЕ должен активизировать свои усилия и в социально-экономической сфере. Ведь ни для кого не секрет, что в сегодняшней Европе на смену идеологическим барьерам пришли экономические водоразделы, а многие страны, причем отнюдь не только на востоке континента, будоражат социальные конфликты.

В целом, отношения России и Совета Европы имеют под собой достаточно прочную конструктивную основу, несмотря на возникающие иногда недопонимания, как, например, в связи с событиями в Чеченской Республике. Но мы уверены: в конечном счете в СЕ возобладает реалистический подход, как это уже продемонстрировал Комитет министров СЕ в своем ответе Парламентской Ассамблее Совета Европы, не согласившись с ее рекомендациями приостановить членство России в этой организации.

* * *

Действующие в Европе организации весьма различны по составу и компетенции, но объединены общей целью — содействовать формированию устойчивой системы европейской безопасности. Однако лишь одна из них способна предложить действительно комплексный и многовариантный подход к вопросам безопасности, учитывать интересы всех государств Европы, несмотря на их членство в тех или иных организациях. Имеется в виду **Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе**.

25 лет назад этот форум создавался как инструмент разрядки международной напряженности. Долгие годы он служил своего рода мостом, а иногда и громоотводом в отношениях между двумя противостоящими блоками, местом диалога в условиях ядерного противостояния. Десять принципов Хельсинки, являющиеся стержнем Заключительного акта, обеспечили рамки стабильных взаимоотношений между государствами не только в сложнейших условиях конца 70-х и 80-х годов, но и продолжают сохранять свою актуальность сегодня.

Важнейшей общей задачей является использование в полной мере имеющихся у ОБСЕ явных преимуществ перед другими международными структурами, действующими в области безопасности. К ним относятся:

- Широкая география участников. Членами ОБСЕ сегодня являются 55 государств, простирающих свою территорию на три материка и

занимающих пространство, которое принято называть «от Ванкувера до Владивостока», хотя правильнее было бы сказать: «От Чукотки до Аляски».

- Сфера деятельности ОБСЕ включает в себя практически все аспекты безопасности, условно разделенные на три «корзины» — военно-политическую, экономико-экологическую и гуманитарную (права человека). Универсальные рамки ОБСЕ позволяют государствам-участникам обсуждать и решать действительно любые проблемы из любой области отношений между ними, чего не позволяют сделать другие международные структуры.
- В рамках ОБСЕ функционирует наиболее демократичный из всех механизм принятия решений — правило консенсуса.

На нынешнем этапе формирования системы европейской безопасности и, в частности, в работе самой ОБСЕ можно, однако, выделить проблемы, вызывающие принципиальную озабоченность.

Прежде всего, речь идет о географическом дисбалансе. Нетрудно увидеть, что основные усилия этой организации направлены на пространство бывшего Советского Союза и Балканы. Практически в каждой стране этого обширного региона действуют «миссии», «информационные центры», «присутствия» и «группы содействия» ОБСЕ и других организаций. Не отрицая наличия в этих государствах действительно серьезных проблем, которые требуют международного содействия в той или иной форме, вряд ли можно серьезно говорить о поголовном иммунитете от «проблемной болезни» в других регионах, в частности, в Западной Европе и Северной Америке.

Несколько десятилетий не затихает очаг напряженности в Северной Ирландии. На пограничье между Францией и Испанией действуют баскские террористы. На широкую автономию вплоть до отделения претендуют определенные круги во французской Корсике и датских Фарерах. Далека от урегулирования курдская проблема в Турции. С проявлениями сепаратизма сталкиваются в Квебеке и Техасе. Сохраняются перегибы в правоохранительной практике в США. Это далеко не полный перечень того, на что стоило бы обратить внимание на пространстве, расположенном за пределами постсоветского и постюгославского регионов. К сожалению, в повседневной практике ОБСЕ этим вопросам практически не уделяется никакого внимания, а наши неоднократные попытки подключить ОБСЕ к их решению наталкиваются на резкое неприятие.

Во-вторых, сохранение функционального дисбаланса в работе ОБСЕ. Ни для кого не секрет, что из трех «корзин» ОБСЕ — военно-политической, экономико-экологической и гуманитарной — основное внимание уделяется правозащитному и гуманитарному измерению, то есть третьей «корзине». Тем самым делается попытка постепенно переориентировать дея-

тельность Организации с всего комплекса проблем безопасности на один из ее узких аспектов.

Совокупное углубление географического и функционального дисбалансов создает опасность постепенной утраты ОБСЕ ее значимости, что неизбежно приведет к эрозии самой сути Организации и, соответственно, снижению ее роли в системе европейской и евроатлантической безопасности.

Для исправления ситуации необходимо не только равномерно распределять внимание государств-участников на все пространство ОБСЕ, но и развивать механизмы, связанные с различными измерениями безопасности, в частности совершенствовать потенциал Форума ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности, повышать роль экономического измерения.

В-третьих, угрозу концептуального характера представляют не так давно появившиеся доктрины «гуманитарной интервенции» и «ограниченного суверенитета». Сегодня под предлогом доктрины «гуманитарной интервенции» предпринимаются попытки оправдать и узаконить факты вмешательства во внутренние дела суверенных государств. Развитие подобных доктрин может приобрести в будущем самые уродливые формы, поэтому мы считаем их крайне опасными и призываем всячески им противостоять. Тем более что они противоречат как политическим обязательствам государств по линии ОБСЕ, так и их международно-правовым обязательствам.

В-четвертых, крупную угрозу международной безопасности создает сегодня проблема международного терроризма. Особую опасность представляет одна из его разновидностей, связанная с агрессивным исламским экстремизмом. Если обозначить на карте мира основные точки его реального проявления сегодня, то выстроится дуга, проходящая через Кашмир, Афганистан, государства Центральной Азии, российскую Чечню и упирающаяся в Балканы. Вполне вероятно, что после разгрома боевиков в Чечне экстремисты активизируются в балканском регионе, с возможным расползанием проблемы и на другие страны Западной Европы.

Поэтому мы выступаем за интенсификацию усилий всех государств по борьбе с терроризмом, за выработку глобальных скоординированных действий между ними. Свое слово здесь может и должна сказать ОБСЕ.

В-пятых, считаем необходимым привлечь внимание к проблеме, связанной с угрозой возрождения нацизма и правого экстремизма, с которой особенно остро сталкивается Европа в последние год-два. Заметно активизировались националистические силы в таких странах, как Франция, Германия, Бельгия, Норвегия. Из ряда вон выходящими являются открытые марши ветеранов войск СС и преследования ветеранов-антифашистов в Латвии и Эстонии.

Озабоченность вызывает не только сама проблема возрождения фашизма, но и двойные стандарты, проявляющиеся в отношении к ней со

стороны международного сообщества. В Западной Европе, к примеру, по-разному реагируют на проявления ксенофобии в Австрии и в странах Балтии. В перспективе это чревато усилением негативных тенденций.

В заключение хотелось бы обратить внимание на то, что ОБСЕ действительно обладает уникальным потенциалом в области поддержания мира и безопасности в Европе. Однако не весь этот потенциал сегодня реализуется полностью. Для этого необходима политическая воля всех без исключения государств-участников, которые должны развивать сотрудничество на действительно равноправной основе. Ведь каждая международная организация сильна готовностью своих членов взаимодействовать друг с другом в общих целях.

Как показала практика, попытки дискриминации в рамках ОБСЕ отдельных государств путем отстранения их от участия в работе ее органов, как это случалось с Югославией, или путем непризнания одной из существующих в них ветвей власти, как это имело место в отношениях между Парламентской ассамблеей ОБСЕ и Национальным собранием Белоруссии, не приносят конструктивных результатов ни для одной из сторон и, самое главное, не идут на пользу европейской безопасности в целом.

Все эти вопросы носят не абстрактный характер, они реальность нашего времени, которая должна найти свое отражение в практической дипломатии ОБСЕ.

Современная система отношений на европейском континенте должна строиться прежде всего на основе равных возможностей всех государств в экономической области. Это подразумевает движение различных европейских экономических институтов, объединений и отдельных государств к равноправному и взаимовыгодному сотрудничеству без применения каких-либо ограничений, санкций и иных мер, ущемляющих свободу экономического взаимодействия.

Реальное экономическое сотрудничество невозможно без действенных политических и, по возможности, юридических гарантий в области безопасности. Такие гарантии, в свою очередь, должны строиться на строгом соблюдении норм и принципов международного права, тесном неиерархическом взаимодействии всех существующих сегодня европейских институтов в области безопасности, равноправном и действенном партнерстве всех государств Европы в решении возникающих проблем и кризисных ситуаций и поисках адекватных ответов на новые риски и вызовы.

В. Н. Лихачев

Россия и Европейский союз*

Концепция внешней политики России, исходя из стратегической задачи ее эффективной интеграции в мировую политику и экономику, закрепила за ее европейским направлением статус приоритетного, обладающего собственной спецификой и ответственностью. Особое внимание в ней уделено развитию отношений партнерства и сотрудничества с Евросоюзом на основе обеспечения национальных интересов самой России, а также согласованных интересов с ЕС и корпоративных потребностей европейского и международного сообществ в целом.

Европейские приоритеты внешней политики России формируют ее **государственную политику** и **практику** применительно к евростроительству, европорядку вообще и к Европейским сообществам в частности. По своей сути она соответствует критерию «эффективной интегрированности» современного государства в международную систему как отражению его авторитета, потенциала и цивилизованности в управлении процессами глобализации и регионализации. Проведение этой политики в жизнь — вклад России в европейский и евразийский опыт интеграции, который уже требует многоаспектного анализа, сравнения и международно-правовой кодификации с участием, безусловно, российского государства и стран — членов ЕС.

Диалог России с ЕС обладает рядом устойчивых признаков и параметров (объективная и субъективная детерминация, солидная нормативная база, организационная структура, соответствие основным принципам международного права и др.), которые делают его в современной международной системе презентативным, структурированным, прогрессивно-влиятельным и долгосрочно-перспективным. Он **политически** важен, экономически благоприятен и выгоден, **легитимен** с точки зрения Конституции России, учредительных документов ЕС, общих (императивных) норм международного права и Устава ООН, опирается на международное разделение труда и достижения научно-технического прогресса, имеет значительный аксиологический потенциал — **социальную ценность**. Партнерство Россия — ЕС носит комплексный характер и решает разнообразные, но важные прагматические задачи.

С его помощью достигается, в частности, политико-экономическая идентификация современной России: строительство демократического правового государства и эффективного гражданского общества, переход к рыночной экономике, формирование устойчивой законодательной базы реформ, углубление практических основ федерализма и регионализ-

* Лихачев В. Н. Россия и Европейский союз // Международная жизнь. 2002. № 12.

ма; раскрытие и усиление конкурентного ресурса России как цивилизационного государства на мировой арене, расширение и закрепление активной и признаваемой другими странами роли России в создании новой архитектуры безопасности; содействие России (политическое, технологическое, сырьевое) жизнеобеспечению ЕС, его государств-членов (например, через стабильные договорно-обязательные поставки газа, других энергоносителей); содействие ЕС инвестиционными и технологическими вкладами развитию экономики России, методическому сопровождению российских реформ; совместное влияние на системные и структурные инновации в международных отношениях XXI века (например, прогрессивное развитие международного правопорядка перед вызовами глобализации).

Говоря о последнем аспекте, следует подчеркнуть значение своего рода деятельности сторон (в «объединенном» формате) по гарантированию в целях устойчивой эволюции нового сообщества позитивных тенденций XX века (например, повышение роли многосторонней дипломатии, обеспечение универсальности участия государств в решении планетарных проблем, оптимизация функционирования международных организаций, признание наличия императивных норм — норм *jus cogens* и т.д.).

Россия и Евросоюз, будучи содержательно самостоятельными, но и взаимосвязанными полюсами действующего миропорядка, несущими и в личном, и в солидарном виде социально-политическую ответственность за его прогрессивное развитие, обладают, в принципе, высокой степенью сопряжения своих интересов. Это следствие, с одной стороны, нормативных источников регулирования их отношений, заложивших юридическую модель партнерства и сотрудничества, а с другой — результат практической работы России и ЕС, ориентирующихся в целом на позитивные циклы и ситуации согласования собственных и взаимовыгодных потребностей, их интенсификацию.

Перспективность и обоснованность такого подхода, такой стратегии очевидны с точки зрения достигнутого в российско-евросовском диалоге. Среди них — солидная политико-правовая база, в основе которой лежит Соглашение о партнерстве и сотрудничестве 1994 года, разветвленная организационная система (Совет сотрудничества, Комитет сотрудничества, девять подкомитетов отраслевого профиля и т.д.), а также насыщенная повестка дня сотрудничества (достаточно проанализировать тематику саммитов Россия — ЕС на высшем уровне). Так, в ходе предпоследней встречи (Москва, 29 мая 2002 г.) стороны обсудили вопросы развития ситуации в России и Евросоюзе, сотрудничества в сфере обороны и безопасности (ЕПБО), в области внутренних дел и юстиции, проблемы Калининграда в контексте расширения ЕС, вопросы общеевропейского экономического пространства, торговли и инвестиций, включая ВТО, энергодиалога, окружающей среды и ядерной безопасности, сотрудничества в области науки,

технологий и космоса, вопросы безопасности, широкую проблематику международных отношений.

Самые серьезные блоки вопросов двустороннего и международного масштаба планировалось поставить в повестку заседания десятого саммита Россия — ЕС 11 ноября 2002 года в Копенгагене. Нельзя также не упомянуть и наличие такого важного компонента, как социально-психологическая атмосфера сотрудничества, основанная на открытости, доверии, стремлении слушать друг друга. Это наглядно проявляется в совместной деятельности России и ЕС в рамках международных организаций (ООН, ОБСЕ) при поиске решений по региональной безопасности.

В достижении оперативных и стратегических целей партнерства Россия и Евросоюз достигли заметных результатов, которые говорят о динамизме и перспективности их отношений. Это следует иметь в виду в преддверии пятилетнего срока действия СПС, завершения действия стратегии ЕС 1999 года, при наличии потребностей в дальнейшем совершенствовании международно-правовой базы российско-евросовского диалога. Приведем некоторые факты из хронологии 2002 года. В политической сфере — создание новых организационных форматов с участием председателя правительства России, министров обороны, внутренних дел и юстиции России, «тройка» послов ЕС в Комитете по политике и обороне плюс постоянный представитель России при Европейских сообществах.

Решение ЕС о прикомандировании российского контактного лица к военному штабу ЕС; интенсивные политические консультации, в том числе и в рамках антитеррористической политики, в ООН, ОБСЕ, «восьмерке», в других международных институтах, которые содействовали принятию, например, важных резолюций Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи ООН по Афганистану и ближневосточному урегулированию; совместные действия в «квартете» посредников (Россия, ЕС, США, ООН) на Ближнем Востоке; участие России в донорских конференциях по Балканам, которые проводились под эгидой Евросоюза, и др. В двусторонних отношениях есть и такие конкретные достижения, как соглашение о договоренности по вопросам сотрудничества в области науки, технологий, космоса, информатики; программы сотрудничества в сфере химического разоружения, борьбы с организованной преступностью и т.д. Такая линия поведения сторон весьма позитивна. По мере расширения партнерства Россия — ЕС (а подобного рода потребность ощущается) число прикладных результатов будет увеличиваться.

Есть практические наработки и в торгово-экономической сфере. Назовем некоторые цифры. ЕС с его единым внутренним рынком в 375 млн человек и 40% мировой торговли, приходящимися на его долю, является сегодня (и в перспективе) важнейшим партнером России. На него приходится порядка 35% российского внешнеторгового оборота и около одной трети всех иностранных инвестиций в ее экономику. С ожиданием рас-

ширения ЕС за счет ряда стран Центральной и Восточной Европы, а также Прибалтики, доля Евросоюза в товарообороте России и объемы иностранных инвестиций могут вырасти соответственно до 50 и 40%. ЕС является также и ведущим партнером России в области оказания ей экономического и технического содействия. За период с 1991 по 2002 год ЕС выделил 2,3 млрд долларов на оказание поддержки проводимым в нашей стране социально-экономическим реформам. В соответствии с новым регламентом ТАСИС на 2002 – 2006 годы для России в 2000 – 2001 годах было выделено 88 млн евро на выполнение программ поддержки институциональных, правовых и административных реформ, поддержки частного сектора и содействия в экономическом развитии, поддержки в решении социальных проблем переходного периода, на развитие инфраструктуры, защиту окружающей среды и управление природными ресурсами, развитие экономики сельскохозяйственных регионов, на реализацию малых проектов.

Динамично развиваются и двусторонние торговые отношения. Их объем в 2001 году достиг отметки 82 млрд евро (экспорт — 54 млрд евро, импорт — 28 млрд евро). Сложилось самое крупное за последние годы положительное сальдо в пользу России в размере 26 млрд евро. Следует подчеркнуть, что и для Евросоюза Россия остается важнейшим стратегическим партнером в различных областях экономики. В подтверждение тому один только факт из сферы энергоснабжения: 21% импорта нефти и 41% импорта природного газа в ЕС происходят из России. Таким образом, формируются совместные интересы сторон, которые содействуют образованию специфического евроинтеграционного комплекса отношений Россия—Евросоюз. Их эволюция сегодня идет по пути создания и запуска общих (согласованных) европейских программ на основе международного права — политической, торгово-экономической, безопасности, энергетической, юстиции, технологической, научной и др.

Этому процессу соответствуют такие проекты, как общее экономическое пространство (ОЕЭП), «Северное измерение», расширяющийся диалог Россия — ЕС в области обороны и безопасности, борьба с международным терроризмом, сотрудничество в области экологии, программы Евросоюза по химическому разоружению, межрегиональному сотрудничеству и др. Углублению взаимодействия сторон способствуют инициативы ЕС — о предоставлении России статуса страны с рыночной экономикой, поддержка ее вступления в ВТО, о подключении России к операциям по кризисоуправлению, а также российские инициативы — об объединении научных и информационных потенциалов, о сотрудничестве программ «Тлонесс» и «Галилео», о военно-политическом сотрудничестве и др.

Их практическая реализация говорит, с одной стороны, о позитивных аспектах партнерства, о его в целом адекватности российским и еэсовским интересам, а с другой — о наличии в нем в силу различных (объективных и

субъективных) причин «проблемности», «рисков», ситуаций «упущенной выгоды». Речь идет о признании существования и, следовательно, о необходимости глубокого анализа «проблемного фактора» в международных отношениях, связанных с ним последствий как для нынешнего этапа сотрудничества России и ЕС, так и для их отношений в средне- и долгосрочной перспективе.

Определение факторов и механизмов влияния на диалог России с Евросоюзом (со знаком «плюс» или «минус») — важнейшая политическая и прикладная задача российской дипломатии. Только их полный учет, глубокое познание и профессиональная оценка позволят найти новые стимулы для движения вперед, а также конкретные инструментариумы для нейтрализации и устранения негативных последствий. Следует признать, что обе группы, с одной стороны, увязаны со статусом партнеров, его функционированием в международной среде и, соответственно, с теми процессами, которые в ней непосредственно происходят. С другой стороны, они взаимодействуют (прямо или косвенно) друг с другом, определяя реакцию и объем своего появления в международных отношениях. Такая диалектика имеет место, и ее, естественно, надо иметь в виду, выстраивая модели и схемы евроинтеграции с участием России и Евросоюза.

Если первая группа очевидна, позитивно содержательна, насыщена, то со второй группой сложнее. Почему? Ответ — в сущности генезиса и особенностях действия таких «проблемных» ситуаций и процессов, в их разнообразии, в их зависимости от различных групп обстоятельств, которые сопровождают становление и адаптацию как самого комплекса отношений ЕС и России, так и его участников персонально к современным политико-экономическим условиям мироустройства начала XXI века. Назовем некоторые из них. Общего плана — новизна, а отсюда отсутствие реального опыта в решении ряда вопросов развития сегодняшних России и ЕС (российская программа строительства рыночной экономики, евровские проекты «оборонного», военно-политического измерения, расширение ЕС и т.д.). Более конкретные примеры, относящиеся к оценке «проблемности» статуса и поведения партнеров. Так, с точки зрения Евросоюза, озабоченность вызывают ядерный потенциал России, условия его хранения, транспортировки, темпы разработки законодательства в области инвестиции, банковского и страхового дела, по тематике федеральных отношений и местного самоуправления, состояние судебной и арбитражной системы и др.

Очевидно, в силу этих и иных причин в стратегии Евросоюза 1999 года применительно к России одной из кардинальных целей провозглашена стабильная, открытая и плюралистическая демократия в ней, основывающаяся на принципах правового государства и поддерживаемая процветающей рыночной экономикой на благо всех людей, как России, так и Евросоюза. Этот документ содержит и соответствующий инструментари-

рий, например программу ТАСИС, различные проекты, представляющие интерес для российских регионов, наподобие «Северного измерения» и др. С таким подходом трудно не согласиться. Его можно рассматривать и в качестве своего рода политического «предохранителя» со стороны ЕС по обеспечению в целом позитивной линии на партнерство и сотрудничество с Россией.

Но в деятельности Евросоюза на российском направлении появляются и другие примеры, которые, откровенно говоря, не могут не влиять на темпы и взаимовыгодные результаты нашего сотрудничества. Отметим, что подобными фактами отличаются и отношения ЕС с другими странами, включая США (споры по стали, сельскому хозяйству, авиашумам), Китай (десятки антидемпинговых процедур), несмотря на официальные декларации о трансатлантической солидарности, продвинутом партнерстве и т.п. Евросоюз — субъект жесткий. Он четко просчитывает свои шаги в соответствии с законами конкуренции в современной политической и экономической среде.

Однако с ним надо работать, в том числе и через преодоление своего рода «критической массы» в наших отношениях, которые в числе прочего создаются и «субъективизмом» поведения структур Евросоюза. Примеры тому — политизация экономических споров, длительное непризнание вопреки реалиям рыночного статуса российской экономики, обусловленность вступления России в ВТО критериями, которые выходят за рамки общепринятых в мировой практике стандартов, неучет в должной мере российских озабоченностей в связи с расширением ЕС, в том числе и по проблеме жизнеобеспечения Калининградской области, ограничения в торговле ядерными материалами и т.д.

С учетом того, что Евросоюз по своей природе и функциям достаточно сложное, порой противоречивое образование, разновекторность в его практической деятельности будет присутствовать и продуцироваться в международной системе. Вместе с тем это наш стратегический партнер, который не может не реагировать на эволюцию России, не замечать роста и объемов ее конкурентоспособности (в широком и позитивном смысле) на мировой арене. Да и те процессы, которые идут в ЕС, олицетворяют его «персонификацию» и потенциал (введение евро, расширение состава, формирование общей политики в области безопасности и обороны и т.д.), не могут не затрагивать наши интересы. Поэтому возникает актуальная для дипломатии задача нивелирования отрицательных последствий в развитии ЕС, а также формирования предпосылок устойчивого интереса Евросоюза и государств-членов к сотрудничеству с Россией как в двустороннем формате, так и в рамках международной многосторонней процедуры, например в ООН и других институтах.

Вот почему, исходя из партнерских отношений России и Евросоюза, а также социальной ценности и значимости этих отношений для внешней

среды, следует признать закономерным и знаковым не только ответственность ЕС за развитие России, но и, наоборот, право России, ее способность содействовать прогрессивному движению Евросоюза. Такая линия поведения — не абстрактная. Она в полной мере отвечает тенденциям глобализации мировой экономики и политики, принципам неделимости международной безопасности, а также опирается на авторитет России, договоренности самих сторон, опыт их практического взаимодействия. Эта линия осуществляется не только непосредственно через сотрудничество в области политики, торговли, науки, энергетики и т.д., но и в иных, порой специфических формах. Например, через практический вклад современной России в атмосферу и конкретику рыночного ведения дел в ЕС.

Россия может влиять (и делает это) на концентрацию позиций государств — членов ЕС и выработку на этой основе их общей позиции (фрагментов) по актуальным международным вопросам. Здесь в полной мере проявляется эффективность или проблемность двустороннего межгосударственного сотрудничества России с отдельными странами ЕС. Особо надо назвать такой фактор (о нем достаточно подробно и логично упоминает среднесрочная стратегия России в отношении Европейского союза 2002 года), как содействие выполнению ЕС и государствами-членами своих международных обязательств. Эффективность работы в данном направлении — серьезная и перспективная предпосылка для установления многоаспектного и реального партнерства России и Евросоюза.

Россия и Европейский союз как международные субъекты осознают свою ответственность за высокий уровень профессионализации двустороннего диалога, укрепление атмосферы доверия, а также достижение даже в конкурентном режиме взаимовыгодных результатов. Отражение этой реакции — программы мер и предложений, которые направлены на оптимизацию российско-евросовского партнерства и сотрудничества, максимальное использование его ресурса, создание предпосылок к переходу на стадию «интеграционного взаимодействия» (*ad hoc*), а впоследствии к режиму и институтам системной (включая отраслевой аспект) интеграции.

В самом общем виде мероприятия по совершенствованию качества диалога Россия — ЕС, его интенсификации и результативности затрагивают четыре направления, или вектора. Два из них относятся к повышению эффективности статуса каждого из партнеров. Для России, например, это создание законодательства, отвечающего требованиям рынка, формирование стабильной системы органов государственной власти (высшей, региональной), четкое определение национальных интересов в рамках евроинтеграции (политических, военных, экономических, культурных и т.д.), обеспечение полной координации действий российских министерств и ведомств на европейском треке, подготовка кадров (юридических, промышленности, энергетики, бизнеса) для европейского направления внешней политики России.

Для ЕС — проведение реформ его институтов (в том числе и через работу Конвента), обеспечение такого режима расширения Союза, который бы не увеличивал объем противоречий внутри самой организации, не создавал «разделительных» линий между ею и государствами-партнерами, создание действенной системы общей внешней политики и политики безопасности, укрепление позиций евро, демократическое решение проблем, связанных с расширением ЕС (Калининградская область, перевод полномочий государств-кандидатов в компетенцию Сообществ, обеспечение соблюдения международных обязательств кандидатов в ЕС перед третьими странами и международными организациями и т.д.), четкое просчитывание интересов ЕС в отношении России, учет ее озабоченностей и позиций как равноправного и взаимовыгодного партнера и др.

Третье относится к процедурам и механизмам самого двустороннего (Россия — ЕС) общения. Среди его элементов — мониторинг действующей договорно-правовой базы, ее расширение, повышение практической отдачи от органов сотрудничества, закрепленных в СПС 1994 года, увеличение объема международно-правового регулирования существующих проблем партнерства, его гибкое сочетание с политическими договоренностями сторон, расширение опыта разработки совместных инициатив и действий России и ЕС в рамках международных организаций и конференций.

Последнее, четвертое по счету, направление охватывает работу сторон по качественному изменению той внешней среды, в которой Россия и Евросоюз действуют и самостоятельно, и как партнеры с большим стратегическим потенциалом. Речь идет о демократизации мира и безопасности, укреплении антитеррористической коалиции, повышении роли ООН, ОБСЕ, об интенсификации превентивного кризисоуправления, безусловном соблюдении норм и принципов международного права, их прогрессивном развитии и координации, о других аспектах, связанных с миростроительством в XXI веке.

Важным шагом в развитии партнерских отношений между Россией и ЕС стал их десятый саммит, прошедший 11 ноября в Брюсселе под председательством В.Путина. В преддверии саммита Совет министров ЕС утвердил решение Еврокомиссии о признании России страной с рыночной экономикой. Саммит Россия — ЕС продемонстрировал растущий авторитет России, важную роль, которую она играет в определении путей развития современного мира.

В Брюсселе был найден удовлетворяющий все стороны компромисс по калининградской проблеме. Тем самым устранено одно из главных препятствий на пути ускоренного и многостороннего развития сотрудничества между Россией и ЕС. Решение этой проблемы создает условия для дальнейшей работы в целях достижения безвизового движения граждан России и ЕС на всем европейском пространстве.

Россия и Евросоюз договорились поддерживать на правительственном уровне реализацию крупных энергетических проектов, представляющих

общий интерес — сооружение североευропейского газопровода по дну Балтийского моря из Ленинградской области в Германию, разработку Штокмановского газового месторождения, строительство газопровода с месторождений на Ямале. В принятом совместном докладе по развитию энергодиалога отмечена также важность нахождения взаимоприемлемого решения в области поставок топлива из России в ЕС.

Принципиально важным шагом стало принятие совместного заявления по терроризму, которое закладывает новую основу для координации совместных усилий двух сторон по борьбе с международным и региональным терроризмом. Россия и ЕС также приняли заявление по Ближнему Востоку, в котором призвали Израиль и палестинцев к максимальной сдержанности и принятию всех возможных мер для прекращения насилия.

Удовлетворение итогами саммита Россия — ЕС и характером взаимного сотрудничества за последние два года выразил председатель Еврокомиссии Романо Проди. «У нас есть стратегическое направление сотрудничества, и мы шаг за шагом продвигаемся по нему», — сказал он.

Существующий опыт отношений России и ЕС в рамках европейской и мировой политики продемонстрировал, в принципе, значительные организационные, нормативные, политико-экономические и дипломатические возможности сторон строить отношения реального партнерства и сотрудничества. Строить таким образом, что они становятся многофакторным и серьезным стимулом взаиморазвития, а также (в статусе объединенных потенциалов Россия — ЕС) инструментом практического влияния на другие государства, международные структуры в границах евро- и миропорядка.

Подобного рода «стимулирование» для России, например, означает диверсификацию современных по форме и содержанию политических и торгово-экономических связей. Это содействует укреплению в ней рыночных процессов, расширению политического взаимопонимания в рамках международного общения между Россией и внешней средой, более четкому определению и профессиональной демонстрации (включая элемент легитимной защиты) своих приоритетов евроинтеграции, возможности показать собственные исторические традиции и обычаи, которые сопрягаются на основе уважения с традициями и обычаями народов, проживающих в странах Евросоюза. Для ЕС, в частности, такая политика в отношении России — путь к конкретизации и усилению собственных интересов в европейском пространстве, прикидка на перспективу экономического и технологического развития, обмена информацией и строительства информационного общества, фиксирование своего собственного имиджа и определение средств и инструментов его укрепления (в том числе и с помощью сотрудничества на прагматичной основе с Россией) в миростроительстве.

Для России и Европейского союза в целом, на уровне совпадения и объединения их внешнеполитических, внешнеэкономических, торговых

целей, а также ресурсов, сегодняшнее партнерство, несмотря на все трудности и противоречия, — стимул к формированию многополюсного демократического и равноправного мира, выход на общие действия перед современными вызовами и угрозами, возможность не только дифференцированно (в персональном качестве «международных величин», что также важно), но на иной, системно синтезированной позиции содействовать укреплению международного права, институтов многосторонней и двусторонней дипломатии в целях обеспечения динамизма всего международного сообщества и его отдельных структурированных элементов.

С. В. Кортунов

Калининград как проблема российско-европейского партнерства*

В минувшем году проблема Калининградской области (КО) стала одной из первоочередных в комплексе отношений между Россией и объединяющейся Европой. И в предстоящие месяцы ее актуальность, вероятно, будет нарастать. Ведь 11 ноября 2002 года в ходе встречи на высшем уровне между Россией и Евросоюзом никакого прорыва не произошло. Главные проблемы остались в тени.

Речь, разумеется, идет не только и не столько о необходимости окончательного решения находящегося на слуху транзитного вопроса. Нет сомнений, что компромиссы здесь будут найдены в ближайшее время. Главное же — прийти к единому пониманию роли и места Калининградской области в процессе интеграции России в общеевропейское пространство, которая заявлена в качестве важнейшей совместной цели и России, и Евросоюза (ЕС).

Судя по интересу, который проявляют к КО зарубежные политики, представители делового мира и политологи, проводя многочисленные исследования и конференции, посвященные области, можно с уверенностью утверждать, что самый западный российский регион является узлом переплетения международных интересов, в особенности интересов стран бассейна Балтийского моря.

В настоящее время Калининград стал одним из важных центров международных контактов, объектом разработки многочисленных проектов и программ с участием российских и западных экспертов. Расширение ЕС на Восток и предстоящее превращение КО в анклав внутри Евросоюза обуславливает возникновение в регионе целого ряда экономических, социальных и политических проблем, способ решения которых будет отражать реальную степень развития международного сотрудничества России с ее западноевропейскими партнерами. Калининградский опыт, как позитивный, так и негативный, может оказаться весьма полезным для корректировки российской внешнеэкономической и внешнеполитической стратегии.

В условиях публично декларированного партнерства между Россией и Евросоюзом урегулирование политических, правовых и экономических проблем КО, возникающих в связи с расширением ЕС, имеет особое значение. Это урегулирование приобретает функцию безошибочного и

* *Кортунов С. В.* Калининград как проблема российско-европейского партнерства // *Международная жизнь*. 2003. № 1 — 2.

ясного индикатора готовности обеих сторон — и России, и ЕС — перевести совместные политические заявления о партнерстве в плоскость реальных, практических шагов. При этом решение возникших острых международно-правовых вопросов (включая технические, например визовый) является не самоцелью, а лишь предпосылкой к формированию условий для ускоренного экономического развития КО как региона сотрудничества России и ЕС в XXI веке.

Урегулирование проблем КО в связи с расширением ЕС не может носить односторонний характер, быть исключительно «российским» или «европейским». Оно может иметь лишь международное измерение, что предполагает гармонизацию трех групп интересов: общефедеральных, региональных и общеевропейских. Это, в свою очередь, предполагает, что развитие КО, ее региональные интересы должны быть органически встроены как в федеральную (российскую) экономическую стратегию развития, так и в стратегию ЕС. Причем обе эти стратегии должны быть внятно изложены и состыкованы между собой.

Основными базовыми компонентами российского подхода к решению проблем КО являются следующие: Россия позитивно относится к расширению ЕС, которое создает дополнительные возможности для взаимовыгодного сотрудничества; она провозгласила в качестве **главного приоритета** своего развития движение в Европу, формирование Большой Европы с ее участием, интеграцию страны в евроатлантическое экономическое пространство; при решении возникающих вопросов должна быть полностью исключена опасность ослабления роли и значения КО как неотъемлемой части России; обеспечено сохранение области в российском культурном пространстве; в то же время должна быть предотвращена и угроза хозяйственной и политической изоляции КО; область должна стать российским «пилотным» регионом сотрудничества с ЕС, соединительным звеном в интеграционном сближении России и объединяющейся Европы. В этой связи Россия рассматривает КО как особый район и создает для нее особые экономические условия; Россия не претендует на особые для себя условия интеграции, но свои национальные интересы намерена отстаивать твердо.

«Мы за развитие отношений с Евросоюзом, — подчеркивает В. Путин, — мы приветствуем, кстати говоря, расширение Евросоюза, потому что Евросоюз в целом — это наш основной торгово-экономический партнер. Мы сами — часть Европы. И очень рассчитываем, что расширение Евросоюза приведет к дальнейшему углублению нашего сотрудничества с нашими партнерами в Европе — как в Восточной, так и в Западной и Центральной. Вместе с тем мы, конечно, никогда не согласимся с решениями, которые, по сути, разорвали суверенную российскую территорию. А введение каких-то особых режимов для Калининграда, безусловно, приведет к таким последствиям»¹.

Главными элементами стратегии ЕС, насколько можно судить по его докладам и исследованиям, а также по публичным заявлениям его политического руководства, являются следующие: расширение ЕС носит характер объективного процесса, который не ограничен ни во времени, ни в пространстве. Это подразумевает, что и Россия со всеми ее «азиатскими» частями рано или поздно станет частью евроатлантического политического, правового и экономического пространства; ЕС не намерен чинить России искусственных препятствий для интеграции в свои структуры, но и особых условий для нее создавать не будет; ЕС рассматривает КО как неотъемлемую часть России; вопрос о «суверенизации» КО закрыт раз и навсегда; в определении политики по отношению к КО как субъекту Российской Федерации ЕС не намерен отходить от общих правил и процедур, установленных для государств, не входящих в его «зону».

При необходимости эти общие представления о политике России и ЕС могут быть дополнены. Однако даже вышесказанного достаточно для вывода о том, что в стратегических подходах России и ЕС больше совпадающих, чем взаимоисключающих позиций. Это касается и политических, и правовых, и экономических аспектов взаимодействия России и расширяющегося Евросоюза.

Вместе с тем расширение ЕС на Восток обуславливает ряд новых внешних проблем развития КО. Среди них — транспортная, энергетическая, таможенная. С предстоящим вступлением Польши и Литвы в ЕС под вопросом оказываются нынешние условия приграничного сотрудничества, режим взаимных поездок граждан, условия транзита российских грузов, нынешние взаимовыгодные, довольно тесные связи между КО и соседними регионами. Для решения этих новых проблем необходимы радикальные и нетривиальные меры, которые, однако, в полной мере отражали бы интересы России. В этой связи магистральным направлением является развитие области как региона сотрудничества России и ЕС при одновременном упрочении внутренней базы регионального развития и повышении роли области в экономике страны, особенно в обслуживании ее внешнеэкономических связей.

Стратегия сочетания интересов

Существуют две противоположные точки зрения в вопросе о том, кто должен проявить инициативу в урегулировании политических проблем между Россией и ЕС. Одна из них, российская, состоит в том, что решать эти проблемы должен ЕС, коль скоро он их и создает в процессе своего расширения.

Другая точка зрения, принадлежащая некоторым представителям политического руководства ЕС, состоит в том, что, напротив, ЕС следует продолжать расширяться, не обращая внимания на Россию и ее КО².

Оба эти подхода отражают стереотипы старого мышления и ни к чему хорошему, кроме «холодной конфронтации», привести не могут. Главное же в том, что если игнорировать интересы другой стороны, то возникшие проблемы никогда решены не будут. Такое решение возможно только при встречном движении в направлении учета интересов партнера. Во главу угла поэтому должна быть положена стратегия сочетания региональных, общероссийских и международных интересов.

Для начала, разумеется, следует эти интересы четко сформулировать, что до сих пор не сделано. Как это видно из хода реализации программ развития области, федеральный центр еще не определил, какие функции должна выполнять область в общероссийском разделении труда, насколько она может обеспечивать внешнеэкономические связи страны, какие меры следует предпринять для ее развития. При этом у Москвы нет ни геополитического понимания роли КО, ни долгосрочной экономической стратегии, ни четких военных интересов. Общих интересов у ЕС также не просматривается. Есть интересы Германии, Польши, Литвы. Интересы КО не могут быть сформулированы в полной мере, поскольку в области нет единой и сплоченной элиты. На сегодняшний день поэтому можно говорить об общероссийских, региональных и международных интересах самого общего характера.

Например, очевидно, что **общероссийские интересы** в регионе не могут быть сведены лишь к военно-стратегическому измерению. На такой основе сейчас трудно построить экономическое процветание области, окруженной зарубежными соседями. К числу коренных и не подвергаемых сомнению государственных интересов относится сохранение области в составе России, в том числе в общероссийском экономическом пространстве. Любые идеи ее обособления, в том числе экономического, контрпродуктивны. Это является аксиомой, условием любых обсуждений перспектив регионального развития.

Региональные интересы в общем виде заключаются прежде всего в повышении уровня жизни населения. А это может быть достигнуто только за счет ускоренного социально-экономического развития области. Для этого региональных ресурсов недостаточно. Необходимо привлечение общероссийских и зарубежных инвестиций, технологий, потоков товаров и услуг. По подсчетам Института экономики РАН, чтобы КО удалось хотя бы приблизиться по уровню экономики к уровню стран ЕС, необходимо вложить в нее до 2010 года 36 млрд долл³.

Диспропорции в экономическом развитии КО и Польши и Литвы начали стремительно нарастать с 2000 года, когда странам — кандидатам на вступление в ЕС был обеспечен доступ к новым специальным программам Евросоюза САПАРД и ИСПА — помимо программы ФАРЕ⁴.

В результате углубляющаяся асимметрия в развитии области и соседних с ней стран может привести к падению инвестиционной привлека-

тельности региона и к другим негативным последствиям. По этой причине, по мнению руководства КО, в ней должны быть применены особые меры финансовой и технической помощи, которые бы реально помогли облегчить последствия ее пребывания в положении анклава и уменьшить растущий социально-экономический разрыв по отношению к ближайшим соседям. Кроме того, России следовало бы добиваться распространения на КО вышеупомянутых программ Евросоюза.

Международные интересы (точнее, интересы стран ЕС) имеют два основных аспекта. С одной стороны, это недопущение возникновения внутри ЕС очага экономической, социальной, экологической и в конечном счете политической напряженности. С другой — использование области как связующего звена в экономических связях с Россией. Модель взаимодействия между Россией и Евросоюзом в представлении его членов вовсе не предусматривает быструю и полную интеграцию России в ЕС, а предполагает формирование особой системы между ними, внутреннее единство которой не следует переоценивать.

Реальная угроза — это не отрыв КО от России, а ее превращение в депрессивную территорию. Такое развитие событий и даже возможное отставание в темпах развития от соседних регионов крайне нежелательно как для КО, так и для России в целом. Для ЕС возникновение в центре процветающей Европы кризисного региона, вносящего нежелательную нестабильность, также не лучший вариант развития событий. Поэтому необходима стратегия **ускоренного экономического развития**. Для этого необходимо решить в первую очередь проблемы, относящиеся к базовой инфраструктуре региона: транспорт, телекоммуникации, энергетика. Необходимо также определить приоритеты экономического развития КО в новых условиях. Сейчас требуется подготовить проекты конкретных документов международного, федерального и регионального уровней, необходимых для реализации такой стратегии.

Международно-правовые аспекты взаимодействия России и Евросоюза

Внимание к КО в рамках отношений Россия — ЕС стало усиливаться с 1999 года. На встрече руководства ЕС в июне 1999 года в Кельне была принята Общая стратегия ЕС в отношении России. В октябре 1999 года в Хельсинки В.Путин обнародовал аналогичную российскую стратегию в отношении ЕС. В обоих документах КО уделено место как приоритетному региону сотрудничества. 7 декабря 2001 года правительство России приняло новую Федеральную целевую программу социально-экономического развития КО на 2002 — 2010 годы. Обсуждены предложения по содержанию Договора между Россией и ЕС о развитии КО как региона сотрудничества. 16 июня 2001 года началась реализация программы ТАСИС по

содействию торговле и инвестициям в КО. В апреле 2002 года в Брюсселе премьер-министр России М. Касьянов представил Меморандум российского правительства о жизнеобеспечении КО.

Несмотря на обилие принятых и обсуждаемых документов, сегодня можно говорить лишь о наличии первичной международно-правовой основы для взаимодействия России и ЕС, которую составляет Соглашение о партнерстве и сотрудничестве России и ЕС, вступившее в силу в декабре 1997 года. Именно поэтому российская сторона и ставит вопрос о необходимости заключения специального соглашения (договора) между Россией и ЕС по проблемам развития КО, которое создало бы нормальные условия для социально-экономического развития КО, постепенно становящейся российским анклавом внутри ЕС; способствовало сближению России и ЕС через апробацию на территории КО новых схем и механизмов сотрудничества, развитию рыночных отношений и трансляции положительного опыта на остальную территорию России; содействовало интеграции России в европейское экономическое пространство. В соглашении должны быть четко сформулированы обязательства России, ЕС и совместные обязательства сторон. По мнению калининградских экспертов, оно могло бы включать ряд договоренностей:

обеспечение беспрепятственной перевозки грузов, в том числе и военного назначения, и пассажиров между областью и остальной территорией России по воде, воздуху и по суше в обоих направлениях при свободе транзита по территориям сопредельных ей стран ЕС;

упрощенный порядок выдачи виз для граждан Шенгенских стран (при аналогичном режиме посещения этих стран российскими гражданами, проживающими в КО), посещающих КО, а также разрешений на работу;

объединение квот вылова и зон морского промысла сопредельных с областью стран, вступающих в ЕС, с соответствующими квотами и зонами ЕС без ущерба для рыбного хозяйства области;

предоставление возможности доступа Калининградской области в программы ЕС и «Северного измерения», направленные на цели регионального развития, трансграничного сотрудничества, охраны окружающей среды, здравоохранения и на осуществление культурных, образовательных и научных обменов.

В правовом балансе интересов КО — федеральный центр важное значение имеет Закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области», принятый в 1996 году. Смысл создания Особой экономической зоны (ОЭЗ) состоял в формировании компенсационного механизма в виде режима свободной таможенной зоны для стимулирования развития экспортных и импортозамещающих производств.

Оценка эффективности функционирования ОЭЗ в Калининграде и в Москве различны. По мнению калининградских экспертов, введенный в регионе режим ОЭЗ был нестабилен, часто входил в противоречие с

федеральными законами. Более того, федеральный центр периодически отменял те или иные положения статуса ОЭЗ. И хотя предусмотренные им льготы большей частью восстанавливались, отсутствие стабильности отрицательно сказывалось и на предпринимательской деятельности, и на инвестиционной активности в регионе. Из-за этого, в частности, не произошло ожидавшегося крупного притока иностранных инвестиций⁵.

По мнению экспертов правительства России, режим ОЭЗ не оправдал себя прежде всего по вине местных властей. По оценкам Минэкономразвития, рост экономики КО с 1995 года был ниже общероссийского. Между тем, как подчеркивал его глава Г. Греф, на основной территории России нет никаких льгот и не действует Федеральный закон «Об Особой экономической зоне»⁶. Тем не менее Г. Греф назвал КО одним из трех приоритетных регионов, который наряду с Северным Кавказом и Приморьем будет финансироваться федеральным центром. Приоритетными отраслями Греф назвал энергетику, транспорт, рыбную промышленность и судостроение⁷.

Закон об ОЭЗ является единственным юридически закрепленным механизмом, позволяющим учесть внешние условия экономического развития региона в контексте интенсивной интеграции окружающих область иностранных государств в Евросоюз и подготовки России к вступлению в ВТО. Механизм ОЭЗ способствовал быстрой и значительной структурной трансформации региональной экономики. В результате в области в общих чертах сформировалась экономика, ориентированная на открытость, основой функционирования которой стала внешнеэкономическая деятельность.

Неверно встречающееся утверждение, что Закон об ОЭЗ противоречит правилам ВТО, поскольку они вообще, мол, отменяют таможенные барьеры, а не только снижают их. Вместе с тем в КО имеются небезосновательные опасения, что вступление России в ВТО, которое повлечет за собой снижение импортных таможенных тарифов для ввозимых в Россию товаров, уменьшит или даже сведет на нет преимущества режима ОЭЗ, благодаря которому функционирует значительная часть экономики региона, прежде всего ориентированной на импортозамещающие отрасли промышленности. В этой связи администрация КО и областная Дума подготовили проект нового закона об ОЭЗ (находится на рассмотрении Госдумы), который учитывает изменения экономической ситуации, связанные с расширением ЕС и вступлением России в ВТО. Соответствующие дополнения и изменения предложены в Налоговый и Таможенный кодексы и другие законодательные акты Российской Федерации.

Есть точка зрения, что функционирование ОЭЗ привело к созданию «серой экономики», которая не хочет инвестиций и не ждет их. Отчасти это правда (сегодня область находится на 35-м месте среди субъектов Российской Федерации по инвестициям). Сами жители области заявляют, что нельзя ее поручать им. Все программы должны носить федеральный или международный характер. Нужно внешнее управление, как при банкрот-

стве. Основная трудность состоит в том, что консервировать сложившуюся ситуацию нельзя. Однако, если более закрытый вариант невозможен, открытый вариант развития потребует легализации доходов населения и бизнеса. Поскольку теневая экономика составляет 60–70% от общего объема экономики области, люди не хотят перемен, боясь потерять теневые доходы.

По мнению калининградских экспертов, проблема легализации доходов населения может быть решена путем введения социальных платежей и регрессивной ставки единого социального налога. То есть речь идет о создании благоприятного налогового климата и внедрении таких механизмов, которые побуждали бы работника договариваться с работодателем о легальных вариантах выплаты доходов.

Что касается позиции ЕС, то в общем плане она отражена в Послании Европейской комиссии «ЕС и КО», подготовленного в начале 2002 года Европарламентом. В этом документе сделан вывод, что КО не в состоянии адаптироваться к возникающему экономическому пространству ЕС собственными силами. Сравнительных преимуществ перед соседями у нее не имеется. Только в том случае, если область получит содействие извне для модернизации своей промышленности и развития своей инфраструктуры, она сможет получить выгоду от динамичного развития своих соседей — членов ЕС. Поскольку необходимые инвестиции в достаточном объеме не могут быть вложены ни самой КО, ни федеральным центром, помощь призван прежде всего именно ЕС — в правильно понятых собственных интересах.

В этой связи Европарламент призывает Еврокомиссию:

- оказать поддержку Калининградской области при адаптации норм и стандартов ее экспортной продукции к нормам и стандартам ЕС, в особенности в отношении промышленного производства, соответствия экологическим требованиям защиты потребителей;
- проанализировать возможность достижения взаимопонимания с Москвой по будущему характеру Особой экономической зоны, в том числе в плане соответствия нормам ВТО; при этом следовало бы рассмотреть вопрос о том, конвергентен ли и в какой степени характер ОЭЗ российской концепции зоны «экспортно-ориентированного производства»⁸.

В ЕС считают, что Федеральная целевая программа (ФЦП) — это программа не КО, а программа обеспечения интересов центра на территории КО. Надо изменить ее характер: превратить в программу стратегии партнерства ЕС и России на территории КО. Должно быть поэтому совместное управление ФЦП и согласованная стратегия.

Интеграционные процессы в Европе невозможны без формирования единого правового пространства на континенте. При этом формирова-

ние такого пространства, по идее, должно опережать формирование всех других общих пространств — политического, экономического, военно-технологического и прочих.

Серьезное испытание для КО — введение на территории ее соседей стандартов, норм и правил регулирования экономической и социальной жизни, установленных ЕС.

Экономическая интеграция: проблемы и перспективы

В вопросах экономического сотрудничества подходы России и ЕС совпадают в двух главных позициях: нельзя допустить экономической изоляции КО; потенциал КО создает многообещающие возможности для сотрудничества между Россией и ЕС. В дополнение к этому Россия рассматривает КО как свою Особую экономическую зону, в условиях которой упрощены многие общероссийские правовые процедуры, что объективно сделает область более привлекательной для иностранных и отечественных инвесторов. Здесь могут опробоваться новейшие экономические идеи и технологии или хорошо забытые старые (типа иностранных концессий). В частности, именно в КО могут, например, быть отработаны правила ВТО, в которую через некоторое время вступит Россия.

Конечно, емкость внутреннего калининградского рынка не дает оснований говорить о нем как о существенном факторе для экономики всей России. Но мощными рынками сбыта конкурентоспособной российской продукции порты Калининграда стать могли бы. Калининград мог бы стать более активным каналом проникновения зарубежных изделий на емкий общероссийский рынок. Сотрудничество России и ЕС в КО начинается не на пустом месте. Механизм сначала свободной, затем Особой экономической зоны, по сути, уже превратил КО в экспериментальную площадку международного сотрудничества, где отрабатываются новые интеграционные механизмы⁹. Такую же роль играет развитие различных пространственных форм приграничного сотрудничества. За последние 8–10 лет в области началась реализация ряда достаточно значимых совместных проектов. Они затрагивают такие сферы, как охрана окружающей среды, энергосбережение, образование (включая переподготовку военнослужащих), здравоохранение (в том числе борьба со СПИДом и наркология), транспорт, социальные вопросы.

Международные исследовательские проекты, касающиеся КО, особое внимание обращают на транспорт, телекоммуникации и энергетику. Речь идет о развитии в области производственной инфраструктуры, необходимой для привлечения инвестиций, а следовательно, и формирования отраслей специализации регионального хозяйства. Основными спонсорами этих проектов выступают ЕС (прежде всего программа ТАСИС), Дания (экологические проекты) и Швеция (программа СИДА). В последние годы

расширилось приграничное сотрудничество с Польшей и Литвой, область стала участвовать в проектах межрегиональной балтийской кооперации. В области создано около 1800 совместных и иностранных предприятий (из них около 500 — российско-литовские). Россия и ЕС ведут разработку концепции «общего европейского экономического пространства». Активно идет энергодиалог, создаются предпосылки к диалогу в области транспорта. Впечатляющие примеры успешного взаимодействия в сфере телекоммуникации и инженерных технологий — создание независимой общеевропейской глобальной навигационной системы на базе программ «Галилео» (ЕС) и «Глонасс» (Россия), а также системы космического мониторинга поверхности Европы. Между Россией и ЕС подписан меморандум о создании «европейского информационного сообщества».

В ходе майского (2002 г.) саммита Россия — ЕС В.Путин приветствовал заявления руководства ЕС о начале процедур по признанию рыночного статуса экономики России.

Однако достигнутый уровень кооперации, конечно, не исчерпывает того огромного потенциала для международного сотрудничества, который представляет КО. К тому же большинство начатых проектов застряли на стадии ТЭО, т.е. на прединвестиционной фазе. Действующие в области иностранные и совместные предприятия работают в основном на российский рынок, поскольку встречных шагов со стороны ЕС в направлении облегчения доступа калининградских товаров на рынок ЕС не последовало.

Главное разногласие между Россией и ЕС, которое, впрочем, проявляется и во всех других регионах России, можно выразить так: «Деньги или советы». Структуры ЕС предпочитают направлять в Россию своих советников и консультантов, на содержание которых и уходит львиная доля выделяемых «траншей». Сказывается отсутствие единого координационного органа по продвижению международных проектов. Эту функцию на себя в последнее время пытается взять недавно созданное Институтом «Восток—Запад» Агентство регионального развития. Однако пока оно является скорее виртуальной структурой с не вполне ясными полномочиями.

Весьма расплывчатый характер имеют и другие региональные инициативы, типа создания российско-иностранного (ФРГ) технополиса, так называемых «еврорегионов» — «Неман» (с участием Польши, Белоруссии и Литвы), «Сауле», «Балтика», «Северное измерение ЕС» и др. Интересы России и ЕС в этих и тому подобных проектах четко не просматриваются, а главное — не объединены единым замыслом. В целях исправления такого положения КО совместно с федеральным центром начала разработку стратегии развития КО как региона сотрудничества между Россией и ЕС на период до 2010 года.

Хотя Россия в целом позитивно относится к расширению ЕС, она не может игнорировать тот факт, что в результате этого процесса несет крупные экономические издержки. В связи с этим правительство России пред-

ставило в 1999 году Еврокомиссии список своих опасений, связанных с расширением ЕС. Они относятся к введению единого внешнего тарифа (на практике более жесткого, чем национальные); переориентации торговли новых стран — членов ЕС на внутренний рынок ЕС; расширению объема преференций в торговле на новые страны-члены, что может ударить по конкурентным позициям российских экспортеров; распространению единой аграрной политики на новые страны-члены, что закроет их для отечественного сельскохозяйственного экспорта; переходу новых стран-членов на технические стандарты ЕС, что станет жестким барьером на пути ввоза в них машиностроительной продукции; распространению на эти страны антитрестовского и антидемпингового законодательства, что приведет к существенным убыткам России; сокращению объемов военно-технического сотрудничества между Россией и этими странами; оттоку в страны ЦВЕ иностранных инвестиций из России; обострению проблем жизнеобеспечения КО. В настоящий момент все эти вопросы рассматриваются в рамках Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС) между Россией и ЕС. Однако эти переговоры идут непросто. Возможно, для поиска компромиссов следует поднять их уровень.

Главными ресурсами развития КО являются квалифицированные кадры, развитая система подготовки, переподготовки и повышения их квалификации, развитая рыночная инфраструктура и рыночно-ориентированный менталитет населения; налаженные связи с зарубежными партнерами; доступ на обширный российский рынок. Все это создает реальные предпосылки для реализации стратегии сотрудничества между Россией и ЕС и превращения региона в «пилотный регион» такого сотрудничества.

Ядро стратегии должен составить обновленный Закон об ОЭЗ, предусматривающий федеральную и региональную ответственность, четкое распределение полномочий КО и центра. Стратегия развития КО уже сочетается и будет сочетать в еще большей мере четыре главных компонента:

- будет обеспечено наиболее полное использование регионального природно-ресурсного и экономического потенциала в общероссийских и региональных интересах;
- область выступит в качестве региона сотрудничества России, ЕС, СНГ и других стран мира, других российских регионов;
- область станет контактной территорией России в Европе. На ее территории будут отрабатываться механизмы интеграции и взаимодействия России и Евросоюза в XXI веке;
- сохранится функция обеспечения российских военно-стратегических интересов, поскольку Калининградская область является местом базирования Балтийского флота России.

Калининград призван стать контактным деловым центром — местом встреч предпринимателей Запада и Востока, обеспечивая на своей террито-

рии безвизовые или упрощенные визовые условия для проведения переговоров, семинаров, конференций, функционирование представительств западных фирм и торговых домов различных регионов России. В перспективе Калининградская область должна превратиться в финансовый, телекоммуникационный, консалтинговый центр по обслуживанию обширного спектра связей Восток—Запад для многих средних и малых городов, удаленных районов России, ориентированных на модель развития малого и среднего бизнеса. Это направление, которое обозначилось только в последнее время, является, по оценке экспертов, наиболее важным по его возможному потенциалу. Именно это направление контактной территории Восток—Запад наиболее перспективно для экономики региона наряду с развитием других отраслей сферы услуг.

Однако это приоритетное направление не может быть реализовано без немедленного устранения ряда отрицательных характеристик области. Для этого мало обеспечить упрощенный визовый режим въезда. Необходимо построить несколько современных постоянно действующих конференц-центров и обеспечить им известность в стране и за рубежом, развить инфраструктуру отдыха и развлечений, создать развитую банковскую сеть, привлечь в регион деятельных и квалифицированных специалистов.

Область идеально подходит для создания демонстрационной площадки, сосредоточивающей на своей территории реальные действующие современные предприятия с новыми технологиями, оборудованием, организацией производства товаров широкого потребления и услуг. В этом плане большую поддержку могли бы оказать страны Балтийского региона, прежде всего Германия, Дания, Швеция, Польша, создавая на территории области предприятия-эталон для ознакомления с ними широких кругов предпринимателей из самых разных регионов России.

Примечания

¹ www.strana.ru. 25.6.2002.

² См., например, документ Европейской комиссии «Сотрудничество ЕС и России по Калининграду: 2002 год и далее (23 мая 2002 г.)».

³ Независимая газета. 2001. 20 марта.

⁴ САПАРД, ИСПА, ФАРЕ (PHARE) — программы технического содействия Польше и Венгрии в проведении экономической реформы (1989 г.), которые в дальнейшем были распространены на другие государства ЦВЕ.

⁵ «Остров сотрудничества». Калининград, КГУ, 2002. С. 243.

⁶ Независимая газета. 2001. 20 марта.

⁷ Век. 2001. 22 марта.

⁸ Остров сотрудничества. С. 107—108.

⁹ По информации мэра Калининграда Ю. Савенко, только Калининград участвует в 18 проектах ЕС.

С. П. Аукуцонек, В. В. Миронов

Расширение ЕС и российская экономика*

На Копенгагенском саммите в декабре 2002 г. Европейский союз окончательно сделал выбор в пользу «Большой Европы», открыв двери для стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ). С 1 мая 2004 г. Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словакия, Словения, Чешская Республика и Эстония стали полноправными членами Союза. С 1 января 2007 г. к ним присоединились Болгария и Румыния. Приводимые в данной статье оценки и выводы базируются на данных по первой группе новых членов Евросоюза (ЕС-10).

В совокупности рассматриваемые страны по многим экономическим показателям сопоставимы с Россией, хотя на протяжении последнего десятилетия доля их ВВП по паритету покупательной способности (ППС) составляла примерно 1,8% общемирового ВВП, а у России этот показатель существенно менялся в зависимости от хода экономических реформ. В период финансового кризиса 1998 г. он упал до 2,2%, то есть вплотную приблизился к доле десяти стран ЦВЕ. Последующий экономический рост поднял российский показатель до 2,6%, но для восстановления соотношения начала 90-х, когда по объему ВВП с учетом ППС РФ двукратно превосходила страны ЕС-10, по нашим оценкам, потребуется 10–15 лет, а по прогнозу МВФ — еще больше.

До и после расширения

Помимо постоянно меняющегося соотношения экономик России и государств ЕС-10, между ними есть и более принципиальные различия, связанные со сложившимися моделями экономического роста. Прежде всего Россия относится к числу стран, в которых относительно велик вклад производства на внутренний рынок. В группе ЕС-10 (прежде всего в Венгрии, Словакии и Чехии) выпуск продукции на внутренний рынок сокращается, причем довольно сильно. Эти страны выбрали экспорториентированную модель развития и пытаются вписаться в глобальное разделение труда, выходя на внешние рынки со своей продукцией и одновременно отдавая внутренние рынки более конкурентоспособным иностранным товарам. Их зависимость от мировой экономики, безусловно, сильнее, чем у России, — например, доля внешнеторгового оборота в объеме мировой торговли в два раза больше.

В отличие от России, а также от 15 старых членов ЕС новые участники (как группа) имели и имеют устойчивое отрицательное сальдо по торговле

* Аукуцонек С. П., Миронов В. В. Расширение ЕС и российская экономика // Мировая экономика и международные отношения. 2007. № 5.

товарами и услугами. Однако со второго квартала 2004 г., то есть с момента их присоединения, началось замедление роста импорта. На динамику экспорта стран-неофитов (кроме Чехии, где больше года была стагнация) присоединение к Евросоюзу пока не оказало заметного влияния. Тем не менее можно отметить, что Чехия, Венгрия и Словения за счет замедления роста импорта заметно снизили отрицательное торговое сальдо (в Словакии оно и раньше было небольшим).

Присоединившиеся к ЕС страны ЦВЕ (как и Россия) отличаются от старых членов существенно более высокими темпами роста ВВП. Общим между новичками и старожилами Евросоюза является то, что основной ведущей силой экономического роста и тех и других служит внешний спрос. Внутренний же спрос в значительной мере удовлетворяется за счет импорта.

В Литве и Латвии увеличился вклад на внутренний рынок экспорта и снизился вклад отечественного производства. При этом, как правило, последний показатель остается все же выше нуля, что отличает эти страны от остальных стран ЕС-10, кроме Польши, где производство на внутренний рынок достаточно устойчиво растет. В Польше после присоединения к ЕС вклад экспорта снизился. То же наблюдается в Чехии, Словении и Венгрии. При этом там уменьшился «вычет», связанный с сокращением отечественного производства на внутренний рынок (только в Венгрии он начал опять расти). В Словакии и Эстонии вклад экспорта растет, но одновременно растут и темпы сокращения отечественного производства на внутренний рынок. На Кипре увеличивается вклад экспорта, но снижается вклад отечественного производства. Сходная ситуация наблюдается на Мальте с той только разницей, что здесь вклад экспорта остается отрицательным, хотя этот «вычет» и уменьшается.

В итоге можно следующим образом классифицировать страны ЕС-10 по изменению структуры факторов роста ВВП. Есть две примерно равные группы. В Польше, Чехии, Словении и Венгрии вырос вклад отечественного производства на внутренний рынок, а экспансия на внешний рынок была не столь успешна. В остальных странах (Латвии, Литве, Эстонии, Словакии, Кипре и Мальте), напротив, вырос вклад производства на внешний рынок.

Среди новых членов ЕС не оказалось ни одной страны, которая после вступления сразу смогла бы нарастить свои конкурентные преимущества и на внешнем, и на внутреннем рынке. Вместе с тем после вступления в ЕС ни у одной из них конкурентные позиции не ухудшились сразу на обоих фронтах.

Основные опасения и выгоды для России

По данным Федеральной таможенной службы, в 2003 г. на страны ЕС-10 приходилось более 13% товарооборота России. Несмотря на кризис-

ные явления в экономике и замедление темпов прироста внешней торговли после 1998 г., объемы торговли с этим регионом оставались достаточно стабильными. Наибольшая интенсивность в послекризисный период была достигнута в 2003 г., когда доля экспорта России в страны ЕС-10 поднялась до 15,7% всего ее экспорта, а доля импорта — до 7,6%. В целом подобная стабильность привела к тому, что после расширения ЕС его совокупная доля во внешней торговле России достигла 50%.

Помимо роста товарооборота расширение ЕС привело к унификации экономического пространства, в частности к увеличению общей границы ЕС и России до 2,2 тыс. км, а Калининград и вовсе оказался в окружении стран Евросоюза. Раньше единственная общая граница с ЕС у России была на северо-западе, с Финляндией.

Усиление взаимозависимости России и ЕС вызывало опасения, что расширение Союза может негативно сказаться на торговых связях России и ее традиционных «буферных» партнеров. Российские эксперты в основном обращали внимание на такие негативные последствия, как повышение таможенных тарифов на отдельные товары, появление количественных ограничений и проблемы транзита товаров, возможный подрыв конкурентоспособности российских сельскохозяйственных производителей в результате субсидирования экспорта новых членов ЕС и т.д.

У экспертов ЕС, наоборот, зачастую преобладала точка зрения, что Россия от расширения только выиграет: тарифы не увеличатся, а в среднем даже уменьшатся, количественные ограничения, наоборот, исчезнут. Такая оптимистичная оценка базировалась на предпосылке, что расширение интеграционной группировки должно повлечь за собой дальнейший рост экономического сотрудничества третьих стран как со всем блоком стран — кандидатов, так и с расширенным ЕС в целом.

Другими словами, вопрос об экономических последствиях расширения ЕС получил неоднозначную оценку в России и за рубежом. Эта противоречивость проявилась в ходе переговоров между российским правительством и ЕС, касавшихся согласования наиболее спорных вопросов. В их итоге достигнуты следующие результаты:

- снизился средний уровень тарифов (с 9 до примерно 4%) в отношении товаров российского происхождения, импортируемых в новые страны ЕС (снижение тарифов, например, затрагивает российский экспорт нелегированного алюминия и готовых изделий из него);
- увеличены квоты на некоторые товары российского экспорта (например, изделия из стали);
- ограничены антидемпинговые меры со стороны ЕС по отношению к части российского экспорта (хлористый калий, нитрат аммония, электротехническая сталь, карбид кремния, алюминиевая фольга, а также, возможно, стальные канаты и тросы);

- остались в силе действующие контракты на поставку ядерных материалов, заключенные со странами, лицами и предприятиями ЕС-10 до присоединения к Евросоюзу;
- отсутствуют какие-либо ограничения на импорт в расширенный ЕС природного топлива и электроэнергии из России.

Структура торговли, потери и приобретения

В целом влияние расширения ЕС на торговлю России со странами ЦВЕ оценивать еще рано. При оценке эффективности интеграционных объединений принято анализировать пятилетний период, в течение которого проявляются положительные и отрицательные стороны интеграции. Пока возможны только предварительные итоги. В этих целях мы использовали трехлетний период — с начала 2002 г., когда эффект будущей интеграции был минимальным, до 2005 г. За это время стоимостной объем российского импорта в ЕС-10 увеличился на 60%, в то время как в страны вне ЕС — всего на 3%. При этом стоимость импорта стран ЕС-10 из стран Союза тоже заметно увеличилась, но все же меньше, чем из России (табл. 1). Возросла также интенсивность экспорта ЕС-10 в Россию (его стоимость увеличилась более чем вдвое) по сравнению с экспортом в другие страны.

Таблица 1

Среднемесячные объемы торговли стран ЕС-10, млн евро

	Импорт			Экспорт		
	2002	2005	прирост, %	2002	2005	прирост, %
Со странами ЕС-25	11 179	17 158	54	10 836	16 253	50
Со странами вне ЕС-25	5 040	5 845	16	2 588	4 499	74
С Россией	1 182	1 885	60	318	666	110
С другими странами	3 858	3 960	3	2 271	3 833	69

Составлено по данным *EUROSTAT*.

Что касается России, то в конечном итоге сокращения ее доли на рынках стран ЕС-10 пока не произошло. Если в 2001 – 2003 гг. эта доля в их импорте из стран вне Европейского союза сократилась с более чем 30 до 20%, то уже к концу 2005 г. поднялась до 35%. Правда, если устранить влияние ценового фактора, то обнаруживается, что сколько-нибудь значительно увеличения физического объема импорта из России не произошло. По всей видимости, после кардинальных изменений в географической структуре внешней торговли стран ЦВЕ в 90-е годы новых возможностей для быстрой переориентации товарных потоков осталось немного.

При существующей структуре экспорта России выигрыш наших производителей от снижения среднего уровня таможенной защиты в странах ЕС оказался минимальным, а в отношении каждой из десяти стран,

вступивших в ЕС, эффект зависел от уровня ранее действующих ставок национальных таможенных тарифов и структуры российского экспорта в данную страну. Например, в 2001 г. средняя таможенная ставка на промышленные товары составляла (%): в Чехии — 4,6, Венгрии и Словакии — 7,1, Словении — 8,1, Польше — 9,9, Болгарии — 10,1, Румынии — 15,6. Таким образом, в торговле с Польшей, где ввозные пошлины на товары из России весьма высоки, эффект от расширения ЕС может оказаться положительным. В торговле с Чехией и особенно с Венгрией для российской стороны, по всей видимости, неизбежны потери. Это говорит о том, что требуется детальный разбор последствий расширения ЕС для российской экономики по отдельным товарным группам, а также анализ не только стоимостных, но и физических объемов торговли.

Доля поставок энергетического сырья из России в страны ЦВЕ составляет в среднем 75% всего их импорта (табл. 2). Именно это и предопределило быструю динамику стоимости всех ввозимых товаров в ЕС-10 за последние несколько лет, поскольку именно на этот период пришелся бум на мировых сырьевых рынках. Отметим, что стоимость поставок из России в страны ЕС-10 машин и транспортного оборудование за три года снизилась на 11%.

Таблица 2

Среднемесячные объемы торговли стран ЕС-10 с Россией, млн евро

	Импорт из России						Экспорт в Россию		
	в текущих ценах			в ценах 2000 г.			в текущих ценах		
	2002	2005	при- рост,%	2002	2005	при- рост,%	2002	2005	при- рост,%
Продукты	8,7	9,0	4	7,8	7,8	0	51,3	79,8	55
Напитки и табак	1,5	1,6	7	1,5	1,7	16	2,6	8,9	249
Сырье, кроме топлива	46,5	93,4	101	48,7	79,5	63	3,2	6,7	112
Топливо	897,1	1421,5	58	955,7	1020,0	7	3,6	6,8	88
Животные и растительные масла, жиры	0,1	0,3	400				1,2	1,3	7
Химикаты	38,2	57,8	51	37,8	47,2	25	56,0	129,5	131
Промышленные товары	83,6	102,4	22	93,8	107,1	14	61,3	132,0	115
Машины и транспортное оборудование	38,5	34,3	-11	40,8	39,7	-3	99,3	214,2	116
Прочая готовая продукция	5,8	6,8	17	5,8	6,4	11	38,8	84,1	117
Прочие товары	61,8	158,3	156	65,8	149,3	127	0,4	2,7	491
Все товары	1181,7	1885,1	60	1257,3	1455,5	16	317,7	666,0	110

Составлено по данным EUROSTAT.

Однако в реальном выражении эффект от расширения ЕС оказывается менее существенным. В постоянных ценах 2000 г. рост поставок топлива в ЕС-10 составил всего 7%, снижение поставок продукции российского машиностроения — 3%, а рост импорта из ЕС в Россию в целом — 16%. В экспорте товаров из ЕС-10 в Россию выросла стоимость по всем товарным группам и в первую очередь машин и оборудования, химикатов и промышленных товаров.

Можно констатировать, что краткосрочным результатом расширения ЕС стало некоторое увеличение в реальном выражении сырьевых поставок из России в ЕС-10 на фоне еще более значительного роста поставок оттуда готовой продукции в Россию.

Вследствие топливно-сырьевой направленности российского экспорта в страны ЦВЕ особое значение для России имеют перспективы реализации новыми членами положений Энергетической политики ЕС. Она, в частности, содержит рекомендации лимитировать «в целях обеспечения энергетической безопасности» импорт энергоносителей на уровне 25—30% от объема потребления и диверсифицировать источники импортного снабжения энергоресурсами, ограничив долю отдельных стран 30%. Возможно, это уже сказывается на экспорте из России ядерного топлива и электроэнергии. Поставки российских ТВЭЛов (тепловыделяющих элементов) в ряд стран ЕС-10 составляют около 90% их потребления. В мае 2006 г. российская корпорация ТВЭЛ (один из крупнейших производителей ядерного топлива, контролирующей 17% мирового рынка) победила в международном тендере на поставку топлива для АЭС «Темелин» в Чехии. Эта победа расширила позиции России на европейском ядерно-топливном рынке.

Чехия — не единственная страна, закупающая в России ядерное топливо. Вся Центральная и Восточная Европа, входившая ранее в СЭВ, импортирует российские ТВЭЛы. Россия традиционно поставляет топливо для атомных станций в Болгарию, Венгрию, Литву, Словакию, где действуют почти два десятка реакторов, построенных при содействии СССР. Все «советские» реакторы в странах ЦВЕ поставлены на пожизненное снабжение российским топливом. Таковы условия долгосрочных контрактов, которые российской стороне удалось отстоять при вступлении этих стран в ЕС. Евросоюз, как известно, квотирует поставки ядерного топлива из России. В 2004 г. после длительных переговорных баталий ему пришлось увеличить российскую квоту, чтобы в нее вошли все поставки ТВЭЛов для реакторов в странах ЦВЕ. Но эти поставки — всего лишь эксплуатация наработок прошлых лет. В этой связи Росатом уже активно добивается от ЕС нового увеличения ядерной квоты.

Переход новых стран ЕС на его технические стандарты (вместо частично сохранившихся у них стандартов СЭВ или ГОСТов) и общеевропейские процедуры сертификации могут сдерживать рост российского экс-

порта машиностроительной и другой готовой продукции. Следует также отметить, что распространение на страны ЦВЕ единой аграрной политики ЕС существенно уменьшает нишу для отечественного сельскохозяйственного экспорта, делает нашу продукцию на этих рынках менее конкурентоспособной.

В целом возможный ущерб от ухудшения условий для российского машиностроительного и сельскохозяйственного экспорта будет из-за небольшого объема последнего не столь значительным, как, например, в энергетике. Однако в перспективе, по мере диверсификации российской экономики и повышения на европейском рынке спроса на экологически чистую сельскохозяйственную продукцию, значение этих проблем для российских экономических субъектов может актуализироваться.

Расширение ЕС в 2004 г. нельзя рассматривать вне исторического контекста, связанного с инерцией прошедших десятилетий. Три из десяти новых членов ЕС стран когда-то входили в состав СССР, а четыре — в Совет Экономической Взаимопомощи. Словения, как часть бывшей Югославии, также в той или иной мере входила в сферу влияния СССР. Включение этих стран в состав ЕС в качестве полноправных членов формально закрепило смену акцентов в их экономических связях. Уже до вступления в ЕС за те почти 15 лет, когда политика этих стран стала независимой сначала от СССР, а затем от России, их руководители активно укрепляли западноевропейскую ориентацию. С течением времени разрыв традиционных экономических связей с СССР, поначалу носивший во многом чисто политический характер, сменился более прагматичным подходом. К 2004 г. контакты с Россией стали в большей степени подчиняться экономическим потребностям.

Все это подтверждает, в частности, реальная динамика суммарных объемов экспорта и импорта между Россией и наиболее развитыми в экономическом отношении членами ЕС-10 (Венгрией, Польшей, Словакией и Чехией) за 1995–2004 гг. Доля импорта из них падала до 1999 г., но после этого неуклонно растет. Динамика экспорта более сложна, однако и здесь стагнация его объемов до 1999 г. сменилась ростом, причем в 2000 г. — просто взрывным, главным образом в результате почти двукратного роста российского экспорта в Польшу.

Таблица 3

Общие структурные характеристики выборки предприятий, %

	Доля по объему производства		Доля по числу занятых	
	Росстат	РЭБ	Росстат	РЭБ
Черная и цветная металлургия	0,28	0,34	0,11	0,15
Химическая и нефтехимическая промышленность	0,08	0,08	0,08	0,08

Окончание табл. 3

	Доля по объему производства		Доля по числу занятых	
	Росстат	РЭБ	Росстат	РЭБ
Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность	0,06	0,07	0,09	0,11
Промышленность строительных материалов	0,05	0,08	0,06	0,11
Легкая промышленность	0,02	0,01	0,06	0,05
Пищевая промышленность	0,19	0,10	0,14	0,07
Прочие отрасли	0,05	0,03	0,16	0,09
Химическая и нефтехимическая промышленность	0,08	0,08	0,08	0,08

Источник: Данные Росстата и РЭБ, расчеты Центра развития.

Мнение предпринимателей

Для выяснения мнения российского бизнеса по поводу расширения ЕС в 2005 – 2006 гг. был предпринят специальный опрос по промышленной выборке Российского экономического барометра (РЭБ). Структурные показатели выборки примерно соответствуют совокупности структурных показателей российских промышленных предприятий обрабатывающей промышленности в том, что касается их распределения по основным отраслям, регионам, размерам и формам собственности. В опросе приняло участие 119 предприятий. Из всех респондентов были особо выделены предприятия, активно сотрудничающие именно со странами ЕС.

Таких предприятий в выборке оказалось 44%, и их точка зрения, естественно, должна быть довольно весомой в общей совокупности мнений. Тем более, что потоки экспорта в страны ЕС-10 и импорта из них достаточно значимы. Следует, в частности, иметь в виду, что из 20% комплектующих изделий, конструкционных материалов и средств производства, которые импортируют предприятия нашей выборки, активно работающие на международной арене, 11% приходится на долю стран ЕС, а из 12,5% экспортируемой продукции этих предприятий (от всего объема их производства) 3,8% также идет в страны ЕС.

Рассмотрим сначала распределение мнений руководителей этих предприятий по вопросу о том, как изменилось и изменилось ли вообще отношение к партнерам из России со стороны предприятий – контрагентов из 10 европейских стран после их вступления в ЕС. Почти половина респондентов всей выборки (47,5%) и половина той группы предприятий, которые имеют реальные партнерские отношения со странами ЕС, полагают, что никаких изменений вообще не произошло. В обеих этих группах доля респондентов, считающих, что отношения улучшились, немного больше, чем тех, кто полагает, что отношения стали в целом хуже (27 – 30 против 23%).

Наибольший оптимизм, пока не совсем понятно на чем основанный, демонстрируют руководители предприятий, работающих только на внутреннем российском рынке. Более половины из них (53,8%) считают, что эти отношения должны были улучшиться и только менее 8% — что они лишь немного ухудшились. Очевидно, что это мнение не стоит принимать в расчет, хотя в целом оценка последствий принятия этих стран в ЕС на правах полноценных членов в информированной части нашей выборки все-таки положительная.

Такая оценка корреспондирует с мнением опрошенных об изменении объема товарооборота со странами ЕС после 2004 г. Так, 37,5% руководителей предприятий, работающих с этими странами, считают, что общий товарооборот с ними увеличился. Это достаточно очевидный факт, так как вся внешняя торговля со странами десятки с 2004 г. вошла в товарооборот со странами ЕС. Кроме того, и до 2004 г. объемы импорта и экспорта в данном направлении росли, и эта тенденция продолжалась бы даже если бы, присоединения не произошло.

Тем не менее если бы все страны, вошедшие в ЕС в 2004 г., вообще перестали торговать с Россией, или кардинально уменьшили объемы, ответы наших респондентов были бы, конечно, другими. В то же время, по мнению более чем 10% руководителей выделенной нами референтной группы, объем товарооборота с этими странами снизился. Это действительно более чем вероятно, учитывая стремление присоединившихся стран укреплять экономические отношения внутри ЕС.

Заметим также, что мнение третьей группы руководителей предприятий оказалось более оптимистичным, чем по выборке в целом и референтной группы, в частности. Ни один из этих респондентов не считает, что вхождение новых стран в ЕС уменьшило товарооборот со странами Евросоюза, и почти половина, на 10% больше, чем в других группах, думает, что он увеличился.

Рассмотрим ответы на вопрос о том, какие организационные, экономические и политические причины сдерживают расширение объемов товарооборота России и Евросоюза. Члены референтной группы на первое место в этом ряду поставили недостаток российской экономической политики, а на второе — сложности с налогообложением, что в той или иной степени также является следствием этой политики. Следующие два места в иерархии занимают проблемы, решение которых полностью зависит от самих руководителей предприятий, а именно, низкое качество их продукции и недостаток информации о хозяйственном законодательстве ЕС. Первые же две проблемы требуют решения на общегосударственном уровне.

Достаточно неожиданно выглядит относительно высокий процент руководителей этой группы, считающих одной из существенных проблем государственную поддержку фирм — конкурентов в ЕС. Особенно в том

плане, что ни один из них не боится антидемпинговых расследований применительно к своим предприятиям и очень небольшая доля опасается нарушения своих прав на интеллектуальную собственность.

Проблемы группы предприятий, работающих только на внутрисоссийском рынке, достаточно хорошо характеризуют их ответы на данный список вопросов. В частности, очень высок процент ответивших, что для них проблемой является языковой барьер (11,8 против 2% в референтной группе и 3,9% в целом по выборке), а также гораздо более высокая доля ответивших, что сдерживающим фактором в их торговле с ЕС является низкое качество их продукции (20,6 против 13,7%).

Отметим также больший, чем в целом по выборке и в референтной группе, процент не имеющих (или имеющих очень слабое) представление о хозяйственном законодательстве ЕС (20,6 против 13,7%), а также очень низкий процент, очевидно из-за отсутствия соответствующей практики, указавших на сложности с визовым режимом и господдержкой фирм-конкурентов.

В заключение отметим, что обобщенные характеристики предприятий, принявших участие в опросе, близки к характеристикам стандартной промышленной выборки РЭБ.

Очевидно, что при оценке отношения российского бизнеса к расширению ЕС ключевым фактором является внешнеторговая деятельность. С этой точки зрения важно то, что значительное число российских промышленных предприятий, вошедших в выборку, являются одновременно и экспортерами своей продукции, и импортерами комплектующих изделий, материалов и т. п. То есть в подавляющем большинстве случаев включение предприятия в международное разделение труда идет по обоим каналам. Так, среди 49 предприятий-экспортеров нашей выборки (41%) 40 предприятий, то есть 82%, импортировали необходимые оборудование и комплектующие материалы. Обратная зависимость менее заметна, так как эти 40 предприятий составляют меньше половины всех предприятий (у нас их 86, или 72% выборки), импортирующих сырье и комплектующие.

Наряду с содержательными ответами представляют интерес некоторые дополнительные характеристики использованной выборки. В частности, как показали расчеты, доля экспорта у производителей-экспортеров составила примерно 12,5% выпускаемой ими продукции, а в пересчете на всю выборку — около 6,5%. Последняя цифра достаточно близка к данным по обрабатывающей промышленности в целом (напомним, что в нашу выборку не входят предприятия ТЭК). Что касается импорта, то, по нашим данным, его доля в стоимости потребляемых предприятиями средств производства составила около 20% для тех предприятий, которые ответили, что в своей производственной деятельности они используют импортные товары, и 12,4% — в пересчете на всю выборку. В общем это довольно за-

метные величины, хотя, на наш взгляд, и не такие, чтобы говорить об открытом для зарубежного поставщика характере нашей промышленности.

Весьма любопытно распределение потоков внешней торговли российских предприятий. В частности, экспортные потоки по своей интенсивности оказываются достаточно равномерно распределенными по регионам мира. Так, от общей доли экспорта продукции в выпуске (12,5%) на долю стран СНГ приходится около 4,8%, ЕС — 3,8 и на остальные — 3,9%.

В то же время в распределении импортируемых товаров (примерно 20% стоимости потребляемых средств производства) наблюдается другая картина. Здесь различие в интенсивности торговых потоков достаточно существенно: 6,6% приходится на страны СНГ, 10,7 — на страны ЕС и только 2,9% — на прочие страны. Таким образом, если экспорт достаточно диверсифицирован, то импортные потоки направлены более избирательно.

Актуальность анализа затрагиваемых проблем определяется тем, что вовлеченность российских производителей в мировую торговлю имеет, по всей видимости, тенденцию к постепенному росту. Такой вывод можно сделать из их ответов на вопрос о ближайших планах по выходу на мировые торговые рынки. Так, примерно 20% предприятий, уже экспортирующих свою продукцию, собираются расширить число стран — ее потребителей и около 30% предприятий, которые сейчас не экспортируют, предполагают через 2 — 3 года выйти на внешний рынок. Это продвижение будет касаться прежде всего стран СНГ, куда планируют выйти примерно 20% таких предприятий. Значительно меньший их процент рассматривает в качестве возможной цели рынки стран ЕС (7%) или других стран (4%).

Е. В. Водопьянова

Исследовательское и технологическое сотрудничество России и Евросоюза*

Евросоюз, добиваясь построения общества, основанного на знаниях, ставит своей целью укрепление и оптимизацию связей между научными исследованиями и инновациями, а также поддержку малого и среднего предпринимательства в области науки и инноваций. Каковы же те основные направления, в рамках которых наше сотрудничество в этой сфере может принести взаимно выгодные результаты?

Есть все основания утверждать, что складывающаяся ситуация способствует такому сотрудничеству. Еще на стокгольмском саммите Россия — ЕС глава Еврокомиссии Баррозу вручил президенту России Медведеву предложения по программе, которую стороны назвали «Партнерство для модернизации». Конкретный вариант соответствующей программы был детально обсужден на саммите Россия — ЕС в Ростове на Дону, состоявшемся в июне 2010 г. В результате обсуждения был принят документ, в котором предусматривалось, что приоритетными направлениями сотрудничества станут, в частности, защита прав интеллектуальной собственности, транспорт, энергоэффективность, космос.

Как известно, этому предшествовало длительное накопление позитивного опыта взаимодействия в научно-технологической сфере. Каковы же основные вехи уже пройденного пути¹.

В 1991 г. началась реализация программы Евросоюза «TACIS», предусматривающей техническую помощь государствам СНГ, в том числе и России. В ее рамках было реализовано 4 научно-технологических проекта. В рамках этой программы реализовывалась также программа «Bistro», открывшая для многих российских ученых возможность поездок на конференции, проводимые в Евросоюзе.

В 1992 г. в Москве начал работу Международный научно-технический центр (МНТЦ). За время его существования более 60 тыс. российских ученых и специалистов из 765 научно-исследовательских институтов, в т.ч. занимавшихся прежде оборонной тематикой, получили финансовую поддержку, открывшую перед ними возможность участия в разнообразных научных контактах и обменах. Были разработаны также программы, открывавшие возможность интеграции российских исследователей в международное сообщество. Некоторые из них успешно реализуются и ныне.

¹ *Водопьянова Е. В.* Исследовательское и технологическое сотрудничество России и Евросоюза // Евросоюз: новые проблемы, решения, перспективы. Часть II. Россия — Евросоюз: сложное сотрудничество. — Доклады Института Европы РАН. 2010. № 261.

В том же году началась реализация программы «INTAS» (Международной ассоциации содействия сотрудничеству с учеными из независимых государств бывшего Советского Союза). В ее рамках проводились конкурсы и выделялись, главным образом, отдельным ученым гранты на исследовательские проекты по физике, математике, информационным технологиям, телекоммуникациям, химии, науке о жизни, науке о Земле, экологии, энергетике, техническим наукам, авиации и космосу, экономике, общественным и гуманитарным наукам. Также были предусмотрены специальные гранты на проведение научных конференций, летних школ, инновационную деятельность и стипендии молодым ученым. Всего с 1992 по 2004 гг. в рамках программы российские исследовательские коллективы получили более 114 млн евро. К настоящему времени программа «INTAS» завершена.

В 1993 г. Россия стала членом Европейской программы научно-технического сотрудничества в области высоких технологий и инноваций — «EUREKA». Она имела целью содействие коммерциализации результатов научных исследований. Участие в ней способствовало как продвижению российских разработок на рынки европейских стран, так и доступу наших ученых к информационным, технологическим и финансовым ресурсам стран ЕС. Тематика проектов с российским участием включает информационные технологии, робототехнику, лазерные технологии, медицину, охрану окружающей среды и создание новых материалов. С 1993 г. было реализовано с участием 80 российских организаций 50 проектов. Объем их финансирования составил около 25 млн евро.

В 1994 г. Евросоюз начал осуществление программы «TEMPUS», рассчитанной на содействие развитию систем высшего образования в странах-партнерах (не членах ЕС). Ее основная задача — добиться расширения сотрудничества в области высшего образования между Европейским Союзом и странами-партнерами в деле реализации Лиссабонской стратегии и Болонского процесса.

В том же году российские ученые впервые получили доступ к отдельным научно-технологическим программам ЕС. С этой целью была задействована программа «INCO Copernicus-2», позволившая российским ученым подавать, установив контакты с партнерами из ЕС, совместные заявки на финансирование общих проектов по экологии, производственным технологиям и медицинской тематике. В результате, за счет Евросоюза было профинансировано 250 институтов из СНГ, в том числе и из России на сумму около 20 млн евро.

В 2002 — 2006 гг., участвуя в 6-й рамочной программе ЕС, Россия опередила остальные третьи страны как по количеству задействованных в ней ученых, так и по объему полученного от ЕС финансирования. О результатах сотрудничества в рамках текущей 7-й рамочной программы Евросоюза на 2007 — 2013 гг. говорить пока рано.

В 2005 г. в процессе разработки концепции четырех общих пространств нашего сотрудничества с Евросоюзом было предусмотрено пространство научных исследований, образования и культуры.

В 2006 г. стартовала программа научных и студенческих обменов «Erasmus Mundus Partnership». В настоящее время по этой программе в странах Евросоюза проходят обучение, преподают или занимаются исследованиями около 1,5 тыс. российских ученых и студентов.

Переходя к вопросу о подготовке кадров высшей исследовательской квалификации, отмечу, что если в России их ротация происходит в значительной степени стихийно, то страны, которые не на словах, а на деле формируют общество, основанное на знаниях, этого не допускают. При всем этом выпускники «внешних» вузов, в т.ч. из России, в состоянии способствовать сохранению и пополнению кадрового потенциала науки в странах ЕС. Этому, в частности, способствует пока еще не успевшая стать totalmente реформированной наша национальная образовательная система.

В ФРГ, например, молодой человек получает 12-летнее среднее образование, а затем оканчивает вуз в 25–27, а трехлетнюю аспирантуру, практически, в 30 лет. В России полное высшее профессиональное образование он получает в 22–23 года. Выигрыш в возрасте потенциального российского интеллектуального мигранта очевиден. И его успешно используют западные работодатели. Ныне, кроме лидирующей в Евросоюзе в этом вопросе Германии, программы для российских студентов и молодых ученых предлагают министерства и организации Франции, Великобритании, Швеции, Нидерландов, Финляндии и Бельгии, а также Швейцарии, (проводящей схожую со странами ЕС политику).

Ныне образование оказалось наиболее эффективной стороной гуманитарного российско-европейского сотрудничества. Столь очевидный прогресс на этом направлении явился, прежде всего, результатом взаимной — хотя и весьма различной по содержанию — заинтересованности сторон. Для Евросоюза она проявилась, прежде всего, в стремлении, привлекая учащуюся молодежь из России, повысить свой престиж и влияние в системе европейского (прежде всего, высшего) образования.

Сегодня, пребывая в глобальном соревновании с США, страны Европейского Союза предъявляют к собственным образовательным технологиям инновационные требования, принципиально отличные от тех, которые сложились в прошлом. Пока мобильность европейских студентов низка, хотя и выше средних показателей мобильности европейского населения в целом. Между тем, в соответствии с директивами ЕС, именно она должна обеспечивать эффективное функционирование зоны образования, а также исследовательского пространства, и быть ключевой предпосылкой карьеры.

Нельзя также не учитывать, что новые информационные и коммуникационные технологии (в том числе технологии дистанционного образования) увеличивают конкуренцию на образовательном рынке. В результате

европейские университеты привлекают меньше студентов и соискателей докторской степени, чем их американские конкуренты. Попутно отметим, что 50% европейцев, получивших образование в США, остаются там на несколько лет, а многие и навсегда. Образовавшуюся нишу в значительной степени могут заполнить образованные россияне.

Эксперты Евросоюза с полным основанием отмечают, что сфера образования составляет пока что наименее интегрированную часть Большой Европы. Именно поэтому эта сфера становится сейчас ареной оживленных преобразований, содержание которых подразумевает как формирование общеевропейского пространства высшего образования, так и активный европейский экспорт образовательных услуг.

Но вернемся к хронологии российско-европейского исследовательского сотрудничества.

В 2007 г. на смену «TACIS» пришел механизм «ENPI» (Европейский инструмент соседства и партнерства). В принятой им схеме на этот раз предусматривается паритетное финансирование совместных проектов.

В том же году были выработаны механизмы синхронизации и софинансирования российско-европейских научных исследований. Одновременно была утверждена и вступила в действие Федеральная целевая программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 гг.», включающая пять основных направлений: живые системы; нанотехнологии и новые материалы; информационно-коммуникационные технологии; рациональное природопользование; энергоэффективность (эти же области входят в число европейских приоритетов в рамочной программе по науке и технологиям). Предполагается, что бюджет программы составит 195 млрд руб. На проекты, реализуемые в рамках программы совместно с зарубежными партнерами, будет выделено 21,3 млрд руб.

Данный механизм позволит зарубежным ученым участвовать в реализации перспективных разработок на деньги России.

Россия и ЕС начали проводить скоординированные конкурсы, в ходе которых совместно выбирают проекты по тематике, представляющей общий интерес. С российской стороны организаторами конкурсов могут выступать Минобрнауки и Минпромторг, госкорпорация «Росатом», а со стороны ЕС — Еврокомиссия. Финансирование осуществляется совместно на деньги европейской 7-й рамочной программы и российской Федеральной целевой программы².

Один из примеров такого сотрудничества «EU – RU.NET» (Европа — Россия. Нанозлектронные технологии) — совместный проект ЕС и России по разработке стратегии развития, прогнозированию и стимулированию международного сотрудничества в области нанозлектронных технологий. Проект является подпрограммой целевой программы Европейской комиссии по исследованиям и техническому развитию до 2013 г.

Таким образом, 2007 г. можно вполне рассматривать в качестве хронологического институционального рубежа исследовательского сотрудничества, зафиксировавшего стратегическую перспективу *равноправного партнерства*. Такие примеры существуют уже сегодня, хотя общий климат сотрудничества определяют пока отнюдь не они.

В текущем российско-европейском научном сотрудничестве пока все еще доминируют непосредственные контакты исследовательских структур, как правило, не обусловленные межгосударственными договоренностями, хотя примеры последних, безусловно, существуют, причем оказываясь наиболее успешными.

С 1990 г. Европейское космическое агентство поддерживает тесные контакты с российскими специалистами в этой области. Еще несколько лет назад Россия и ЕС подписали положение о диалоге в области космоса. В нем зафиксированы все глобальные проекты, которые Россия намерена осуществить с ЕС. Это сотрудничество в разработках и постройке спутников дистанционного зондирования Земли, космических аппаратов связи, научных программ, сотрудничество при строительстве российского стартового комплекса под запуски ракет-носителей «Союз-2» с космодрома во Французской Гвиане³. Данный космодром расположен близко к экватору. Поэтому оттуда на геостационарные орбиты проще запускать спутники связи, которые коммерчески интересны многим странам или отдельным корпорациям⁴.

Таким образом, в космической сфере сотрудничество России и ЕС действительно происходит на равных: Россия экспортирует космическую технику и космические технологии, а страны ЕС выводят свою конкурентоспособность в этой сфере на мировой уровень.

В частности, уже 15 лет насчитывается стратегическому партнерству российской и французской космических структур. Среди новых совместных российско-французских проектов — спутники связи «Ямал-400» для Газпрома, «Ямал-401», созданный с использованием компонентов полезной нагрузки, поставленных французской компанией «Thales Alenia Space». «Ямал-402», собранный на заводе «Thales Alenia Space» в Каннах, позволяет предоставлять услуги фиксированной связи на территории России, СНГ, Европы, Ближнего Востока⁵.

Успешно развивается российско-французское сотрудничество в авиационной сфере. Так, программа «Sa M146» предполагает равноправное сотрудничество российской компании ОАО «НПО «Сатурн» и французской компании «Снекмо» в деле разработки, производства и продвижения на рынок новой силовой установки для применения на регионально-магистральных самолетах нового поколения. Проект пользуется поддержкой на уровне правительств России и Франции и основан на принципах стратегического партнерства с разделяемыми доходами и рисками на паритетной основе⁶.

Аналогичный позитивный климат в отношениях с Евросоюзом сложился в сфере информационных технологий. Под последними сегодня понимают собственно компьютерные технические средства, их программное обеспечение, а также базы данных и большие информационные сети. Их функционирование помимо наземных и подводных оптических кабелей обеспечивают спутники. Космос играет важнейшую роль и в современных военных информационных системах.

В 2005 г. Россия подключилась к единой европейской научно-образовательной сети «GEANT», внося членский взнос в 620 тыс. евро. Данная сеть является основой многих крупных проектов, осуществляемых в Европе, позволяя проводить совместные исследования одновременно во многих европейских научных центрах. Евросоюз выделил средства на оборудование в России оперативной точки «GEANT» и на увеличение емкости сети. В будущем ЕС ставит целью подключить к глобальным научно-образовательным сетям современного уровня через российский транзит исследовательские структуры в Японии, Китае и Корее.

Проект «NIS – NEST» (*New and Emerging Science and Technology in NIS*), финансируемый ЕС, нацелен на создание объединенной базы данных для России, Молдовы, Украины, Белоруссии и других государств СНГ. Данная база данных должна объединить информацию об организациях и индивидуальных исследователях и помочь восточноевропейским ученым принять участие в 7-й рамочной программе ЕС.

Особого разговора заслуживает проблема качества отечественных людских ресурсов, задействованных в обеспечении информационных технологий. Сугубо национальный феномен, не имеющий аналогов в высокоразвитых странах, является высокая степень «технизации» кадрового потенциала отечественной науки. В технических науках сосредоточено 60% всех российских специалистов, занятых в сфере исследований и разработок.

Шесть стран и Евросоюз подписали соглашение о реализации проекта строительства во французском Кадараше первого в мире международного термоядерного экспериментального реактора. Свои подписи под документом поставили представители России, США, Евросоюза, Китая, Республики Корея, Японии и Индии. Политическое соглашение о сотрудничестве было заключено в июне 2005 г. Работы по созданию реактора начались и продолятся до 2020 г. Общие затраты на проект оцениваются более чем в 10 млрд евро. ЕС вносит 50% стоимости проекта, Россия, США, Китай, Япония и Республика Корея — по 10%. Доля Индии составит резервный фонд⁷.

Решение проблемы управляемого термоядерного синтеза, как принято считать, обеспечит человечество энергией практически на неограниченный срок. Проекты такого типа и в советскую эпоху были чрезвычайно дорогостоящими, но сырьевая и экстенсивная советская экономика на прорывные направления науки денег не жалела. В результате российские,

а точнее советские, научные достижения и сложившиеся богатые исследовательские традиции в этой области оказались всемирно признанными. Видимо, поэтому Евросоюз выделил направление «чистая и возобновляемая энергетика» в качестве приоритетной сферы исследовательского сотрудничества с Россией.

Итак, сотрудничество между Россией и ЕС в научно-технологической сфере, инициированное межгосударственными соглашениями, в настоящее время активно осуществляется в аэрокосмической сфере, исследованиях по термоядерной энергетике и — в меньшей степени — в сфере информационных технологий.

Среди европейских стран наиболее активно развивают сотрудничество с российской наукой Германия и Франция. В Германии такое партнерство активно патронировано Федеральным министерством науки и образования, Немецкой службой академических обменов (DAAD), Германским исследовательским обществом (DFG), а также многочисленными фондами и обществами.

Сотрудничество между российскими и французскими исследователями в течение долгого времени осуществлялось в основном на базе Соглашения по обмену учеными по коротким программам. Теперь к ним присоединились трехгодичные международные проекты научного сотрудничества. На этой основе с 2004 г. развивается более широкое сотрудничество в форме совместных научных структур: международных ассоциированных лабораторий (МАЛ) и международных научных объединений, число которых за последние четыре года удвоилось.

Самой сложной формой сотрудничества является Международная смешанная лаборатория Понселе по математике, которая действует в Москве с 2006 г. Развитию такого сотрудничества значительно способствовали схемы совместного финансирования работы российских ученых, введенные за последние годы Российским фондом фундаментальных исследований. Ныне около 20% всей внешней деятельности национального Центра научных исследований Франции (НЦНИ) касается России и СНГ. В организационном плане научное сотрудничество с Россией оформлено на основе рамочных соглашений с Российской академией наук, РФФИ и РГНФ. Для РФФИ НЦНИ является первым иностранным партнером⁸.

В целом сегодня в ситуации относительной стабильности находятся в основном те исследовательские структуры, в которых бюджетное финансирование составляет от 15 до 25%, а остальное — это зарубежные заказы, гранты, хоздоговора и программы. Сейчас наука в России самостоятельно зарабатывает примерно столько же, сколько получает из бюджета. Наиболее успешными, с точки зрения финансирования, ныне оказались те научные организации, которые сумели воспользоваться благоприятной конъюнктурой на мировом научно-технологическом рынке, а также уста-

новили устойчивые контакты с западными научными центрами, либо, — что более продуктивно — с промышленными корпорациями.

Одним из главных индикаторов состояния нашей фундаментальной науки стало расширение сферы международного исследовательского сотрудничества. В последнее десятилетие XX в. российские физика, химия и биология, находившиеся в условиях острейшего приборного «голода», оказались перед необходимостью сделать ставку на международное сотрудничество. Например, около 700 российских ученых участвовали в создании андронного коллайдера, который был сооружен на границе между Францией и Швейцарией. Инициатором проекта была Европейская организация по ядерным исследованиям (CERN). Общая стоимость заказов, которые в рамках проекта получили российские предприятия, достигла 120 млн долл.

В целом, в сложившейся ситуации — там, где Россия воспринимается Европейским Союзом как равноправный партнер, сотрудничество приносит неплохие плоды. Тем не менее, при оценке ситуации важно проявлять реализм. Ожидать благотворительности в столь жизненно важных для постиндустриального общества сферах, как наука и образование, попросту непродуктивно. В силу объективных различий в нынешнем уровне развития науки в ЕС и в России, взаимная заинтересованность сторон в многоуровневом и равноправном исследовательском сотрудничестве пока отсутствует. Отечественная наука как целостный организм интересов европейцев сегодня не может. Она недофинансирована, недооснащена, стареет, а также, — в отличие от науки в ЕС, — до сих пор не имеет четкой концепции развития. Те же точки роста, которые, вопреки всему, существуют, уже вписались в логику международного сотрудничества чаще всего напрямую, вне контекстов межгосударственных договоренностей. При недостаточном финансировании и различии стартовых условий нет оснований ожидать вызревания действительно равноправного партнерства. Но это не снимает с повестки дня вопроса о перспективах и о значительном потенциале в сфере российско-европейского научно-технологического взаимодействия. Его реализация — вопрос времени и политической воли сторон.

Примечания

¹ Коммерсант-Приложение. 2010. 31 мая.

² Коммерсант-Приложение. 2010. 31 мая.

³ Известия-наука. 2006. 10 марта

⁴ Независимая газета, 7 февраля 2003.

⁵ Известия. 2010. 8 июня.

⁶ Промышленный еженедельник. 2010. 1 июня.

⁷ См.: Известия-наука. 2006. 21 ноября.

⁸ См.: Коммерсант-Приложение. 2010. 2 июня.

А. В. Мальгин

Россия и Польша: сквозь призму «восточной политики» Евросоюза*

Формирование постсоциалистической идентичности и европейских приоритетов России и Польши

Формирование новой государственной и международной идентичности начинается практически синхронно в России и Польше. Действительно, два с половиной года, разделяющие победу некоммунистической коалиции во главе с «Солидарностью» на июньских выборах 1989 года в Польше и распад СССР в декабре 1991 года, по историческим меркам незначительны. Однако в Польше смене власти предшествовали практически десять лет активного формирования нового политического класса, нового типа общественных отношений, институтов гражданского общества в виде свободных профсоюзов и прототипов нынешних политических партий. Подготовительный период существования постсоветской России был гораздо меньше и фактически начался именно с неожиданного обретения независимости в сочетании с огромными территориальными и демографическими потерями традиционного для России ареала политико-экономического и культурного существования.

Другими словами, перед Россией в сравнении с Польшей стояла более сложная задача — создания не просто нового политического строя, но абсолютно новой государственности, новой международной, в том числе европейской, идентичности в непривычных для России границах.

Очевидно, что такие «обременения» не могли не сказаться на траектории и динамике России в международных делах, в частности, в европейской политике. И Россия, и Польша с геополитическими изменениями рубежа 1990-х годов неожиданно для себя приобрели совершенно новых соседей, некоторые из них оказались общими для Москвы и Варшавы — Украина, Белоруссия, Литва. При этом если для Польши новые соседи практически в самый момент своего появления стали элементом диверсификации ее внешней политики, дополнительным полем для внешнеполитического маневра и, как следствие, усиления позиции в европейских делах, то для Москвы речь скорее шла о появлении дополнительного круга обязанностей и

* *Мальгин А. В.* Россия и Польша: сквозь призму «восточной политики» Евросоюза // Восточная Европа. Перспективы. 2011. № 2.

обременений, связанных с широчайшим спектром вопросов правопреемства от бывшего СССР к новым независимым республикам. Постсоветское пространство поглощало колоссальные объемы временных, дипломатических и других ресурсов России в первой половине 1990-х годов. В значительной степени это сохраняется и в настоящий момент.

Генеральным направлением общественного, экономического и внешнеполитического развития на переломе эпох в России и Польше было, бесспорно, выбрано западное направление.

Следуя самым общим параметрам западного опыта, каждая из стран на свой лад реформировала все аспекты собственного существования.

В 1991 – 1993 годах многие в Москве думали, что такое всеобщее движение к единой парадигме развития снимает все межгосударственные, международные противоречия. Оказалось, что это не так, национальные интересы никто не отменял, они стали проявляться по мере детализации внешней политики новых государств. Россия впервые в своей новой истории делает попытку формулировки стратегических международных приоритетов в Концепции внешней политики 1993 года. Из нее становится ясно, что европейское направление, европейские институты занимают важное место в системе внешнеполитических ценностей и задач. Москва, и прежде всего профессиональное дипломатическое сообщество, пробираясь сквозь паутину множества тактических проблем и задач, делает ряд принципиальных шагов.

Именно они определили тот вектор в европейской политике, по которому мы движемся и сейчас. Россия активно участвует в переформатировании СБСЕ в полноценную Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе: в 1993 году она подает заявку на вступление в Совет Европы; выражает намерение присоединиться к ГАТТ (ныне ВТО); устанавливает минимально достаточные отношения с НАТО через присоединение в 1992 году к ССАС (ныне СЕАП) и подписание рамочного документа «Партнерство ради мира» в 1994 году, Россия активно работает с ЕБРР, одним из учредителей которого стал уже находившийся на излете своего существования СССР, на нашу страну распространяется проектная деятельность Европейского инвестиционного банка. Москва устанавливает диалог с ОЭСР и тесное взаимодействие с Международным энергетическим агентством, присоединяется к Энергетической хартии¹.

Главным же «европейским событием» для России, если судить с высоты сегодняшнего дня, явилось подписание в июне 1994 года Соглашения о партнерстве и сотрудничестве с европейскими сообществами. СПС не просто стало признанием новых реалий интегрирующейся Европы, оно задавало рамку экономических отношений со всеми странами—членами ЕС, к которым в 2004 году присоединилась Польша. Пусть в самом общем виде, но уже в 1994 году СПС предполагало возможность создания общего экономического пространства и зоны свободной торговли между Россией и

ЕС, равно как и постоянного диалога по политическим вопросам европейской и международной повестки дня. Именно с середины 1990-х годов через подключение к европейским институтам Россия начала системную адаптацию модернизации² — в правовом, экономическом, политическом поле, в сугубо технических вопросах, связанных с европейскими стандартами и регламентами. Об этом более чем пятнадцатилетнем опыте европейской модернизации России стоит помнить всем излишне самокритичным (в России) и критичным в отношении нашей страны в Польше.

Польша на европейском направлении действует более целеустремленно. Весь период с начала 1990-х годов и вплоть до вступления в ЕС 1 мая 2004 года для Польши проходит под знаком «возвращения в Европу».

Это была не только и не столько внешнеполитическая задача, но важнейшая часть строительства новой национальной, государственной идентичности. Польское возвращение в Европу постепенно меняло внутреннюю организацию жизни страны, при этом сам процесс возвращения был относительно простым с точки зрения инструментария. Польша предприняла усилия к максимально быстрому подключению к имеющимся европейским и евроатлантическим институтам. С 1991 года Польша — участница Совета Европы. В 1994 году она присоединяется к натовской программе «Партнерство ради мира» и, как минимум, с этого периода рассматривает для себя перспективу полноценного участия в Североатлантическом альянсе. С марта 1999 года Польша — член НАТО. Признанием полноценного включения Польши в мировые экономические связи становится ее участие с 1 июля 1995 года в ВТО, что открыло ей дорогу в такие институты, как ОЭСР и Европейский союз. Польша участвует или является наблюдателем во всем множестве субрегиональных европейских институтов — от Совета государств Балтийского моря до ОЧЭС.

Польша активно поддержала идею В. Гавела об интеграционном сотрудничестве в регионе Центральной Европы, материализовавшуюся в деятельности Вышеградской группы и Центральноевропейском соглашении о свободной торговле. Польские регионы включились в сеть сотрудничества европейских регионов, что дало возможность активизировать экономическую жизнь на приграничных территориях, расширить человеческие контакты, снять демографическое давление на рынок труда³.

Множество открывавшихся перспектив озадачивало, но Варшава нащупала магистральный путь эффективной европейской политической и экономической самоидентификации.

Варшава с 1 января 1994 года начинает последовательно реализовывать Европейское соглашение, предусматривавшее ассоциацию Польши с европейскими сообществами. Курс на вступление в ЕС был подтвержден Национальной стратегией интеграции 1996 года. Длившиеся четыре года, с 1998-го по 2002 год, переговоры о вступлении в ЕС успешно завершились 13 декабря 2002 года. 16 апреля 2003 года было подписано Афинское согла-

шение о вступлении в ЕС. В отличие от других исторических прецедентов, когда происходило уменьшение или ликвидация польского суверенитета, вступление в ЕС предварялось референдумом. За вступление Польши в Евросоюз высказались 77,45% поляков из 58,85% принявших участие в голосовании.

С 1 мая 2004 года Польша стала полноправным членом Европейского союза⁴.

Таким образом, в течение пятнадцати лет Польша завершила переходный период в политической, экономической и социальной жизни, приобрела новую международную идентичность, по сути выполнив все те задачи, которые стояли перед страной в начале реформ.

По большому счету именно с этого периода можно начинать отсчет истории новой Польши как конвенционального европейского государства, динамика внутреннего и международного развития которого в принципе не должна подвергаться стратегическим колебаниям.

Россия на европейском направлении к 2004 году также накопила достаточный запас достижений.

Россия и ЕС «обменялись» стратегиями развития отношений друг с другом. Традиционно российская дипломатия не склонна к излишней детализации своих планов на том или ином направлении, однако в отношении Евросоюза было сделано исключение. Стратегия развития отношений с ЕС на 2000 – 2010 годы, утвержденная Указом Президента, однозначно определяла Евросоюз как приоритетного партнера России в Европе с точки зрения не только экономических отношений, но и построения системы безопасности.

При этом в Стратегии подчеркивалось, что в обозримом будущем Россия не стремится ни к участию в ЕС, ни даже к ассоциации с Евросоюзом. Это объяснялось геополитической выгодой внеблокового существования. К несомненным достижениям относится и завершение переговоров Москвы и Брюсселя о вступлении России в ВТО. Именно позиция Евросоюза как главного российского контрагента являлась критической точкой на пути нашего продвижения к полноценному участию в мировой торговле.

Россия и ЕС выработали «дорожные карты» для продвижения к четырем общим пространствам, главным из которых, несомненно, является общее экономическое пространство, которое в случае его эвентуальной реализации может означать де-факто ассоциацию России и ЕС.

На взгляд автора, это стало своеобразным преодолением положения вышеупомянутой российской Стратегии об отсутствии стремления к ассоциации, показало амбивалентность взглядов российского политического класса на европейскую проблематику. Кстати, нужно заметить, что слово «ассоциация» и российские, и европейские чиновники произносить опасаются. Это именно та своеобразная психологическая граница, на которой остановились наши отношения.

Парадоксально, но расширение ЕС, приблизившее этот интеграционный союз к России, вернуло к тесным отношениям с Москвой даже те страны, которые в силу тех или иных причин дистанцировались от России. Как известно, вступление Польши в Европейский союз придало совершенно иной характер отношениям Варшавы и Москвы.

Проблема исторического и внешнеполитического самосознания России и Польши: влияние на европейскую политику

Современные Польша и Россия — страны, в значительной степени схожие с точки зрения исторического и внешнеполитического самосознания и самовосприятия. Схожесть эта проистекает из устойчивости идеологем, почерпнутых из истории и с упорством, достойным лучшего применения, воплощаемых в современной политике, — как во внутренней, так еще больше и во внешней. Не в последнюю очередь это относится и к двусторонним отношениям, и к европейской политике наших стран. К идеологемам, определяющим сходство России и Польши, относятся — завышенное представление о месте и роли самих себя в международных делах; представление о расположенных рядом соседях как о странах, требующих, а зачастую жаждущих опеки Москвы или Варшавы; чрезмерное оперирование превосходными степенями таких понятий, как мораль, нравственность, духовность, страдание, мученичество и геройство, применительно к самим себе. Есть и более глубокие исторические мифы-концепции, одинаковые для обеих стран, которые отчасти опираются на реальность и которые ее, несомненно, формируют.

Среди них можно назвать и концепцию сарматизма, объяснявшую полякам³ и русским необходимость освоения «утраченных» земель и наличие непривычных для других частей Европы элементов общественного и каждодневного уклада; и концепцию моста между Востоком и Западом; и, несомненно, историческую гордость за спасение Европы от татарского нашествия. Еще раз подчеркнем — все эти идеологемы общие и одинаковы важные, если не сказать популярные, в историческом самосознании.

Другими словами, в России и Польше присутствует иррациональное, фантомное самоощущение самих себя некими специфическими, исключительными странами, державами в том понимании, как этот термин использовался в XVII — XIX веках.

Более того, в России «держава» или даже «империя» в полуофициальном дискурсе зачастую используется в качестве самоназвания.

В Польше «державность» и «имперскость» во внешней политике скорее подразумеваются — сдерживающим фактором являются демократические традиции шляхетско-аристократической Речи Посполитой. При

этом сам исторический термин «Речь Посполитая» существенно гораздо шире привычного для других европейских языков термина «республика».

Это, кстати, всегда понимали российские историки и публицисты и транслитерировали название польского государства. В историческом восприятии русских и самовосприятии поляков «Речь Посполитая» как термин сочетается с таким самоопределением, как страна от «моря до моря», как государство, исторически включавшее в себя все те же «Руси», что перечислялись и в титуле российских самодержцев. Россия и Польша боются признаваться в своей схожести. Действительно, если они столь похожи, то в чем же их уникальность для этой части света? В целом для России и Польши как молодых в их нынешней ипостаси государств характерны склонность к огосударствлению истории, попытки искать объяснения тем или иным современным действиям через непосредственное обращение к удобному историческому факту или удобной исторической интерпретации. С автором можно спорить и считать его утверждения примитивной, спрямленной интерпретацией национального сознания, гротескной формой, не имеющей ничего общего с официальной позицией. Но, к сожалению, именно эта гротескность, некритичность привносимых исторических стереотипов доминировали в отношениях России и Польши на протяжении последних полутора десятилетий. Происходило это попеременно по вине то одной, то другой стороны. В этот период схожесть России и Польши не сближала наши страны, а сталкивала их, как сталкиваются одинаково заряженные частицы.

Параллельное становление государственной и внешнеполитической идентичности России и Польши, стран, которые в XX веке примерили на себя почти все мундиры сколько-нибудь заметных идеологий и режимов, не могло идти без активного, а зачастую и агрессивного мифотворчества. Тем более что это мифотворчество опиралось на традиционно некритичное в обеих странах отношение к собственной истории, равно как и на действительно трагичные, страшные страницы.

Парадоксально, но уход в небытие советской (позднесоветской) исторической парадигмы, где трактовка тех же польских восстаний осуществлялась через призму классово-национально-освободительной борьбы угнетенной нации, снизил объективную пропольскость отечественной исторической индоктринации, вернул ее к историческим парадигмам сугубо «государственнического» характера. Российское же общественное мнение автоматически вернулось к «позапрошлому» восприятию Польши, сформированному в царской России в XIX веке.

К такому восприятию, явно неприемлемому с точки зрения польского политического класса и общества, добавлялись сантименты и штампы в отношении к ПНР, которые в понимании современной Польши также оказывались операционно малопригодными.

Ну и совсем негативными элементами стали неуклюжие пропагандистские попытки создать образ врага из Польши в 2005 — 2007 годах.

Равно нужно отметить, что отрицание современным политическим классом ПНР («безномерной» Речи Посполитой), на взгляд автора, не может быть полезным для исторического и внешнеполитического самосознания современной Польши. Такое отрицание удаляет целый исторический пласт и автоматически делает Варшаву наследницей далеко не безупречных внешнеполитических концептов 1920 – 1930-х годов. Автору могут возразить, что общественная мысль польской послевоенной эмиграции вполне органически вплетается в современное сознание. Однако любой непредвзятый наблюдатель видит, что, к сожалению, магистральная линия мышления политического класса Польши гораздо более монохромная, чем наследие того же Е. Гедройца или коллективного разума парижской «Культуры». К тому же в силу того, что серьезное возвращение эмигрантской мысли в Польшу происходило в тяжелый пореформенный период начала 1990-х годов, можно утверждать, что она вряд ли завоевала много новых сторонников за пределами интеллигентских кругов среднего и старшего поколений.

Все вышесказанное наложило на рост популярности «исторической внешней политики» в Польше, расцвет которой пришелся на первые два года президентства покойного Л. Качиньского⁶. В отношении России «историческая политика» мобилизовала все негативные стереотипы, формировавшиеся на протяжении десятилетий, если не столетий. «Историческая политика» — далеко не польский феномен, но только в Польше на какое-то время она стала частью официальной политической доктрины правящей партии, получила свое развитие в виде «исторически обоснованной внешней политики».

«Историческая политика» в целом легла на «благодатный грунт» Центральной и Восточной Европы, Прибалтики, и политическая жизнь в этой части света, в том числе и в России, оказалась буквально насыщена призраками прошлого. По меткому выражению Я. Жаковского, в Европе началось «шествие скелетов». В этот период публичные и не очень исторические интерпретации становились объектом жестких отповедей со стороны внешнеполитических ведомств, а сами интерпретации наивно полагались серьезным внешнеполитическим оружием. Любая «круглая дата» давала повод ожидать историко-политических провокаций. Некоторые из них приобретали затяжной и вполне современный, «сетевой» характер, как, например, постоянное принижение роли нашей страны в победе над фашизмом или проект «анти-Катынь», отрицавший очевидные исторические факты. К настоящему времени тренд «исторической политики» постепенно начинает угасать. Думается, это происходит в определенной степени и в силу того, что Россия и Польша нашли в себе силы и должную изобретательность, создав специальный механизм обращения к политически чувствительным вопросам истории. Речь идет о Группе по сложным вопросам.

«Восточная политика» ЕС: польские корни и российские интересы

Последние несколько лет однозначно продемонстрировали, что Россия в своих отношениях с Польшей не может не учитывать контекст Европейского союза. Вместе с тем сама Польша все настойчивее и не без успеха выступает в качестве силы, оказывающей серьезное политико-экономическое влияние в регионе «новой Восточной Европы»⁷, включающей европейские страны бывшего СССР. Более того, по мере конвенционализации внутренней политики Варшаве удастся транслировать свое видение «восточной политики» на уровень Евросоюза в целом и в столицы его «старых» участников.

Варшава не случайно стала одной из горячих сторонниц «восточной политики» Европейского союза. Идея выкристаллизовалась к первой половине 1970-х годов в кругах польской эмиграции, ее авторами стали яркие публицисты и общественные деятели Ю. Мирошевский и Е. Гедройц. Как справедливо замечает известный польский историк-международник С. Дембский, концепция «восточной политики» входит в «элитарный круг великих идей, которые изменили судьбы народов. Она внесла вклад в деимпериализацию польского мышления о Восточной Европе, ликвидируя искушения реваншизма, что следует считать одним из важнейших достижений польской политической мысли»⁸. В период своего появления концепция «восточной политики» в значительной степени была элементом борьбы идей в эмигрантских кругах и в среде интеллигенции ПНР, «была она исключительно концепцией публициста, интеллектуальной провокацией в отношении тех, кто все еще игнорировал реальность, веря в "возвращение на Кресы"»⁹. В упрощенных, а значит, более популярных толкованиях концепция «восточной политики» в значительной степени базировалась на понимании того, что Польша, отказываясь от державно-исторических амбиций, выстраивает равноправные отношения со своими соседями, что помогает сбалансировать отношения с Россией или даже обезопасить себя от нее в некоей угрожающей ситуации. Вопрос о месте России в «восточной политике» — всегда ключевой и спорный. Нет единства мнений в Польше (и Евросоюзе) по поводу того, является Россия органической ее частью или скорее неким негативным исходным пунктом. Казалось бы, цели «восточной политики» были достигнуты естественным образом уже к началу 1990-х годов, когда волею исторического развития стали независимыми Украина, Литва, Белоруссия (в концепции «восточной политики» они традиционно обозначались аббревиатурой УЛБ) и установили вполне конвенциональные отношения с Польшей.

Снова позволю себе длинную, но емкую цитату из С. Дембского: «С течением времени концепции Мирошевского и Гедройца переставали быть готовым рецептом для польской политики в отношении государств Вос-

точной Европы, но по-прежнему инспирировали мышление о ее долгосрочных целях. Под влиянием членства в ЕС и НАТО концепции приняли форму политической доктрины, на которую опирались политика и действия последующих правительств и президентов. Доктрина утверждает, что устойчивая безопасность в Европе будет обеспечена в результате гармонизации общественно-экономического развития в масштабе всего континента»¹⁰.

Очевидно, что «восточная политика» в постсоциалистической Польше получала не только такое либерально-демократическое толкование. Под этой политикой многие общественные силы, зачастую оказывавшие влияние (к счастью, не доминирующее!) на властные структуры, понимали скорее «прометеизм». То есть возвращение к теории и практике отношений с Украиной и Белоруссией, популярных в 1920-е — начале 1930-х годов и основывавшихся на максимальном распространении польского влияния фактически с единственной целью — ослабления влияния российского (советского).

Популярны в Польше и «компромиссные» варианты толкований, когда вольно или невольно современное европейское понимание «восточной политики» смешивается с историческими сантиментами или глубоко укоренившимися мифами. Как правило, эмоциональная составляющая такого подхода проявляется в политически напряженные периоды.

Как ни парадоксально, но наличие столь разных течений внутри «восточной политики» Польши сближает ее с политикой России в отношении европейских стран бывшего СССР. И в ретроспективе, и в рамках сегодняшнего политического дискурса в России можно наблюдать наличие самого широкого спектра точек зрения. Здесь и «младодемократическое» стремление «избавиться от обузы» союзных республик, которое рецидивирует в «бухгалтерском» подходе к внешней политике, и откровенно несбыточные имперские стремления. Некая средняя линия — это предложение таким странам, как Белоруссия и Украина, ориентированных на Россию схем институционального сотрудничества. К ним можно отнести и «большой» СНГ, и более узкие форматы Единого экономического пространства, Таможенного союза, Союзного государства.

Предлагая такие схемы, Москва публично опиралась и опирается на постсоветский многосторонний ресурс. Действительно, за исключением Союзного государства, везде предполагается более двух участников, но рассчитывать Россия может преимущественно на свои силы.

Польша в силу своего сравнительно меньшего потенциала чуть поиному расставляет акценты. После активной политики развития двусторонних контактов в 1990-е годы, когда действительно был наработан колоссальный политический, деловой, культурный капитал влияния Польши на Украине и в Белоруссии, Варшава осознала, что собственных ресурсов будет недостаточно для сохранения динамики отношений.

Польша, не будучи еще членом ЕС, пыталась европеизировать свою «восточную политику», была готова поделиться идеями и опытом с Брюсселем в обмен на ресурсы ЕС.

Первой и неудачной польской попыткой разработки «восточной политики» расширявшегося ЕС был обнародованный в декабре 2002 года документ польского МИДа с предложениями относительно «новых восточных соседей». Документ географически концентрировался на трех странах: Украине, Белоруссии и Молдавии, а также содержал положения относительно России. Они явно были более сдержанными, и в перспективе отношения с Москвой предполагались менее значимыми, чем со странами, которые могли бы претендовать на вступление в ЕС. В России усилия польских коллег из внешнеполитического ведомства были восприняты традиционно — «нам не нужны посредники в отношениях с ЕС». Наверное, в тот период посредничество Варшавы действительно было не самым сильным инструментом в общении с Брюсселем. Двигателем европейской политики соседства на уровне Евросоюза оказывалась скорее Германия. Правда, и с Берлином при всей дружественности двусторонних отношений Москва по этой проблематике вплоть до 2008 — 2009 годов не разговаривала.

Европейская политика соседства в России на официальном уровне воспринималась нейтрально или негативно, а в экспертных кругах вызывала скорее озабоченность в силу того, что схемы, предлагаемые Москвой, буксовали. Прежде всего это касалось украинского направления.

У Евросоюза была привлекательная идея — эвентуальное членство соседей в ЕС, процветающем интеграционном объединении, что стимулировало «европейский выбор» постсоветских стран. В ряде столиц, прежде всего в Киеве, к «европейскому выбору» примешивался и «атлантический». «Стремление новых независимых государств в НАТО отражает недоверие к России, сомнения в ее перспективах как стабильного, успешного государства. Это порождает встречное недоверие России к странам-соискателям. Стремление тех же стран в ЕС отражает усиление экономического контроля Брюсселя над ними и ослабление влияния России в этих странах, что имеет свое экономическое, культурное, и психологическое измерение», — именно так многие справедливо полагали в Москве¹¹.

Действительно, несмотря на все заверения, во многих случаях вполне искренние, одним из «восточных» мотивов является своеобразное геополитическое соревнование России и ЕС в зоне «общего соседства»: кто из них больше нейтральных (промежуточных, лимитрофных — как угодно) стран перетянет на свою сторону. «Восточная политика» многими воспринимается как инструмент именно такого геополитического соревнования.

«Несмотря на все более широкие программы сотрудничества с Европейским союзом и распухшие политические планы политики соседства, четко видно, что из-за российской политики в регионе восточная часть ев-

росоюзного соседства неустойчива с точки зрения не только прочности демократии, но и политической принадлежности», — считает польский аналитик К. Шиманьский¹².

Польская «восточная политика», равно как и «восточная политика» ЕС в целом, традиционно находится в состоянии дилеммы между пониманием России как привилегированного партнера ЕС и недопущением излишнего объема этих привилегий, с тем чтобы не заслонять европейские перспективы Украины, Белоруссии или Молдавии.

С учетом политической автаркии Белоруссии в 1999 — 2009 годах (ее усиленный экономическим кризисом рецидив наблюдается уже на протяжении шести месяцев 2011 года); относительно небольшой внешнеполитической привлекательности Кишинева при президенте В. Воронине¹³ (и его неустойчивых преемниках); эфемерности закавказских перспектив польская «восточная политика» стала фактически политикой в отношении Украины.

Произошло невольное и удивительное возвращение к схеме 1918 — 1920 годов. Можно согласиться с М. Чихоцким — «...удивляет отсутствие новых, свежих стратегических импульсов во взгляде на "восточную политику", что противоречит общепринятым убеждениям о наличии у Польши особых компетенций в этом вопросе... Наша "восточная политика" постоянно вращается вокруг давних схем и образов»¹⁴.

В России широкой общественностью польский акцент в «восточной политике» Евросоюза был замечен именно в ходе «оранжевой революции» на Украине и в силу ее преимущественно негативного восприятия (не будем вдаваться в подробности — почему) стал также восприниматься негативно. Равно как стали отрицательно восприниматься и другие проявления польской активности на постсоветском направлении. При этом часто широкая публика не понимала движущих сил этих акций.

Убежден, что украинскую миссию А. Квасьневского только по сугубо внешним признакам можно сравнивать с миссией Л. Качиньского в Грузии. Подобные друг другу, происходящие из единого корня позднесоциалистической элиты группы Кучмы и Квасьневского имели очень много общих интересов, в том числе экономических, незаметных из Москвы, но важных для Киева и Варшавы¹⁵. В этом смысле миссия Квасьневского, заинтересованного в стабильности процесса перемен на Украине, действительно была посреднической, а вовсе не миссией «оранжевого мессии». Попытка другого польского президента повторить это во время грузинских событий обернулась чем-то близким к фарсу. Не случайно и польское руководство, и польское общество фактически раскололись в отношении к этому вопросу. Так всегда бывает, когда поступками движут только эмоции, без подкладки прагматических интересов и знания ситуации.

После прихода к власти Д. Туска внимательным наблюдателям стало заметно, что во внешнеполитическую повестку Польши возвращается и

определение «восточного измерения», но оно становится гораздо более европеизированным и сбалансированным¹⁶. «Особое внимание мы уделим отношениям с Украиной и Россией, равно как и ситуации в Белоруссии», — отметил премьер в своем «экспозе» при назначении на должность. В отношении последней Д. Туск заметил, что «задачей польской политики будет убеждение всех политических кругов сделать ставку на демократию», и действительно, вплоть до 19 декабря 2010 года Варшава демонстрировала политику отхода от бесперспективной ориентации исключительно на белорусскую оппозицию. Своей «победой» на президентских выборах и жестоким подавлением оппозиции А. Лукашенко не оставил Варшаве на ближайший период иного выхода, чем возврат к поддержке его противников. Вместе с тем, по словам политического директора польского МИД Я. Браткевича, А. Лукашенко может принять участие в предстоящем в сентябре 2011 года саммите «Восточного партнерства», если, конечно, белорусская сторона выскажет такое намерение.

Наивысшим успехом «восточной политики» Польши в ЕС стало принятие в 2008 году предложенного Польшей и Швецией «Восточного партнерства» в качестве официальной инициативы Европейского союза. Уже почти три года «Восточное партнерство» является центральным политическим элементом обновленной европейской политики соседства.

Инициатива партнерства несла ставшие уже типическими восточные приоритеты Варшавы. «Предложение более глубокой интеграции с ЕС должно охватывать всех восточных партнеров. В первую очередь этим воспользовалась бы Украина...»¹⁷.

Упоминание о России в ситуации тогда еще непростых отношений Москвы и Варшавы было сделано вскользь и в значительной степени туманно: «Проектами, финансируемыми в рамках Инструмента Европейского соседства и партнерства¹⁸, могла бы быть также охвачена Россия».

Очевидно, что при дальнейшей реализации «восточного измерения» в собственно польской политике, равно как и в европейской, польское правительство столкнется с высочайшей динамикой независимых от Варшавы факторов. Это в равной степени касается всех трех постсоветских «сестер» из Восточной Европы, не говоря уже о странах Закавказья.

Стратегический знак вопроса в отношении судьбы «Восточного партнерства» поставил экономический и финансовый кризис в ЕС, события же на Ближнем Востоке и в Северной Африке объективно переносят акцент на средиземноморскую политику Евросоюза.

Хватит ли в этой ситуации сил у польского мотора «восточной политики»? Варшава могла бы здесь отчасти рассчитывать на свое начинающееся председательство в ЕС¹⁹. «Восточное партнерство», как многие полагают в Варшаве, должно получить дополнительный импульс именно во время польского председательства. Завершающая свое председательство Венгрия фактически переуступила право проведения саммита «восточ-

ных партнеров» Польше. Возможно, эта сентябрьская встреча окажется бесполезной, хотя поводов для оптимизма пока нет. Вместе с тем польский истеблишмент с трудом концентрируется на внешних сюжетах — в стране осенью должны пройти парламентские выборы. Правительство, которому эвентуально грозит замена или серьезное изменение состава, объективно работает хуже, чем в спокойной ситуации.

Однако и в этой ситуации можно создавать «добавленную стоимость» на стратегически важных направлениях. К таким возможностям относятся отношения по линии Варшава — Москва. Опыт позитивно развивающихся двусторонних контактов, который не смогли перечеркнуть даже эмоции, связанные со смоленской трагедией апреля 2010 года, дает возможность Польше расширить горизонты и собственной, и европейской «восточной политики». Несмотря на все уже названные причины и снижение статуса председательства в ЕС после принятия Лиссабонского договора, «президенцию» Польши в Евросоюзе можно будет считать удачной, если Варшава поспособствует логичному сближению таких измерений европейской политики, как партнерство Россия — ЕС и «Восточное партнерство»²⁰.

Примечания

¹ В международной публицистике существует расхожее убеждение, что Россия не подписала Энергетическую хартию. Это мнение неверно. Россия этот документ подписала, равно как и Договор к Энергетической хартии (ДЭХ). Более того, ДЭХ был внесен на ратификацию в Госдуму и прошел рассмотрение в профильных комитетах, первое чтение. Со временем ценовая ситуация на мировом рынке, соотношение сил между газовыми, нефтяными, энерготранспортными компаниями на внутреннем рынке России изменилось, и у ДЭХ и связанных с ним документов просто не осталось сколько-нибудь серьезных, заинтересованных лоббистов из корпоративного сектора. С течением времени стало ясно, что в большинстве своем положения ДЭХ, транзитного, инвестиционного и других протоколов, связанных с Хартией, устарели. Таким образом, Россия выступает не против Энергетической хартии как свода правил поведения на энергетическом и связанных с ним рынках, а против тех конкретных положений, которые неадекватны ее интересам или уже самому времени. До июля 2009 года Россия на временной основе применяла положения ДЭХ. В настоящий момент Россия имеет статус страны, подписавшей и не ратифицировавшей ДЭХ, однако остающейся внутри договора и хартийного процесса (подробнее см.: *Конопляник А.* Энергетическая хартия: Почему Россия берет тайм-аут // *Международная жизнь.* 2010. №1. С. 27 — 45.

² О внешнеполитическом измерении российской модернизации см.: *Мальгин А. В.* Элементы модернизации по выбору: Большая часть элиты понимает международные отношения на уровне XIX века // *Независимая газета.* 22.06.2010.

³ Польша является участницей следующих еврорегионов: «Померания» (Польша—Германия—Дания—Швеция) с 1991 года; «Про Европа Вядрина» (Польша—Германия) с 1992 года; «Шпрее—Ныса—Бубр» (Польша—Германия) с 1993 года; «Нейсе—Ниса—Ныса» (Польша—Германия—Чехия) с 1991 года; «Глаценсис» (Польша—Чехия) с 1992 года; «Прадзяд» (Польша—Чехия) с 1997 года; «Силезия» (Польша—Чехия) с 1991 года; «Шленск Тешиньский» (Польша—Чехия) с 1998 года; «Татры» (Польша—Словакия) с 1994 года; «Карпатский» (Польша—Венгрия—Словакия—Украина) с 1993 года; «Буг» (Польша—Украина—Беларусь) с 1995 года; «Неман» (Польша—Россия—Литва—Бела-

русь) с 1995 года; «Балтика» (Польша—Дания—Литва—Латвия—Россия—Швеция) с 1998 года.

⁴ Об итогах семи лет участия в Европейском союзе см. официальный доклад Совета Министров Польши от 28.04.2011 «Społeczno-gospodarcze efekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Główne wnioski w związku z siódmą rocznicą przystąpienia Polski do UE». www.premier.gov.pl.

⁵ См.: *Krzeminski A.* Sarmatyzm albo dwie strony glownego narodowego mitu // Rzeczpospolita Obojga Narodow.Pomocnik historyczny.Polityka. Wydanie specjalne. 2011. № 4.

⁶ Одной из знаковых статей, посвященных проблематике исторической политики и доступных русскому читателю в переводе, является статья Д. Гавина «Традиция польского критического патриотизма. Опыт сбалансированного подхода», напечатанная в альманахе «Историк и художник». 2008. № 1—2. С. 427—439 (оригинальный польский вариант в сборнике: *Pamięć i odpowiedzialność* / Red. R Kostro, T. Merta. Krakow; Wrocław. 2005).

⁷ Авторское определение «новой Восточной Европы» см.: *Мальгин А. В.* Европейская система: Стратегическая динамика и новые компоненты // Восточная Европа. Перспективы. 2011. № 1.

⁸ *Debski S.* W elitarnym gronie // Nowa Europa Wschodnia. 2009. No 2 (IV). S. 22—24.

⁹ Кресы (Восточные Кресы), польск. *Kresy*, распространенное в Польше название земель Западной Украины, Западной Белоруссии, зачастую применяемое и к Литве, т.е. к тем территориям, которые исторически входили в состав польского государства.

¹⁰ *Debski S.* Op cit.

¹¹ *Варгомский Л. Б.* Регионализация постсоветского пространства: Факторы, особенности, тенденции. М.: Институт экономики РАН, 2008. С. 24.

¹² *Шуманьский К.* Четыре роля евросоюзной восточной политики // Европа. 2008. № 2 (27). Т. 8. С. 53.

¹³ *Rodkiewicz W.* Od demokracji "wirtualnej" ku europejskiej: geneza I konsekwencje prelomu politycznego w Moldawii //Prace OSW. № 32, 12.2009.

¹⁴ *Cichocki M. A.* Powrot starych problemow? // Nowa Europa Wschodnia. 2009. No 2 (IV). S. 21—22.

¹⁵ См.: *Aleksander Kwaśniewski.* Nie stac nas na rusofobie // Nowa Europa Wschodnia. 2011. № 3—4.

¹⁶ См.: *Polityka wschodnia Polski: uwarunkowania — koncepcje — realizacja* // Ed by A.Gil, T. Kapusniak. Lublin—Warszawa, 2009.

¹⁷ «Восточное партнерство. Польско-шведское предложение». Цит. по русскому переводу: Европа. 2008. № 2 (27). Т. 8. С. 75.

¹⁸ В ходе саммита Россия — ЕС в Стокгольме в октябре 2009 года были подписаны пять соглашений между Правительством РФ и Комиссией ЕС о финансировании программ приграничного сотрудничества Россия — ЕС на период 2009—2013 годов: «Коларктик», «Карелия», «Юго-восточная Финляндия—Россия», «Россия — Латвия — Эстония» и «Россия — Литва — Польша». Общий бюджет этих программ составит 437 млн евро, из которых российская сторона выделяет 103,7 млн евро. Финансирование этих программ с европейской стороны осуществляется в значительной мере через механизм ЕИСП. Другими словами, механизм соседства и партнерства, предусмотренный преимущественно в отношении других постсоветских стран, заработал и в отношении России.

¹⁹ См. официальный сайт польского председательства (www.prezjdencjaue.gov.pl).

²⁰ См. совместный доклад российских и польских экспертов «Восточное партнерство и новый импульс для отношений Россия — ЕС» (Москва—Варшава, 2010. Текст доступен на: <http://www.newprospects.ru>).

РОССИЯ И ЕВРОПЕЙСКИЕ ПАРТНЕРЫ

И. Б. Братчиков, Д. Е. Любинский

Россия и Германия*

РОССИЙСКО-ГЕРМАНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ, двусторонние контакты между Москвой и Берлином всегда вызывали к себе обостренный, нередко настороженный интерес международного сообщества. С учетом истории, по крайней мере последних полутора веков, такое внимание к процессам, происходящим между двумя крупнейшими державами континента, вполне обоснованно: от характера и степени взаимопонимания россиян и немцев в решающей степени зависят стабильность и траектория развития европейской цивилизации, ее способность находить оптимальные ответы на современные вызовы и угрозы.

При всей неоспоримой и все возрастающей значимости связей России с западными многосторонними интеграционными структурами, такими, как Евросоюз и НАТО, а также международными финансово-экономическими объединениями (ОЭСР, Парижский клуб и др.), в которых ФРГ является активным членом и во многом определяет политику на российском направлении, смеем утверждать, что двустороннее сотрудничество между нашими странами в последние годы не только не потеряло своего значения, но и приобрело новое качество — взят курс на стратегическое партнерство, способное стать локомотивом формирования подлинно единой «Большой Европы».

Но что же должно лежать в основе «стратегического партнерства»? Каково должно быть его практическое содержание и почему этот термин, на наш взгляд, по праву можно применить к характеру отношений, складывающихся между Россией и Германией, точнее, к тому уровню отношений, к которому обе стороны **объективно** должны стремиться?

По нашему мнению, это общность или близость интересов и долгосрочных целей соответствующих государств и народов, понимание того факта, что реализация этих интересов и целей сильно затруднена, если вообще возможна, без участия партнера, а тем более вопреки ему. Другими словами, это **осознанная взаимозависимость**. Сюда же мы отнесли бы общую

* Братчиков И. Б., Любинский Д. Е. Россия и Германия // Международная жизнь. 2002. № 3.

оценку тех вызовов, для ответа на которые требуется объединение на более или менее отдаленную перспективу усилий двух или нескольких государств. Стратегическое партнерство предполагает: наличие прагматичных, свободных от бремени крупных нерешенных проблем отношений; способность политического руководства обеих стран мыслить перспективно, в исторической взаимосвязи, избегать сиюминутных соблазнов во имя достижения далеко идущих целей; глубокое знание и уважение друг друга, равноправие, доверие, взаимопомощь.

Прецеденты попыток наладить стратегическое партнерство в российско-германской истории были. В качестве одного из, пожалуй, наиболее ярких примеров назовем «политику Рапалло», вокруг которой вот уже несколько десятилетий не стихают жаркие дискуссии специалистов-международников, очередной всплеск которых прогнозируем на конец апреля, когда исполнится 80 лет со дня подписания известного договора. (Сразу оговоримся, что, с нашей точки зрения, так называемый пакт Молотова—Риббентропа, вопреки имеющемуся мнению, не есть «продолжение Рапалло на новом историческом витке развития». Документы и последующие шаги обеих стран свидетельствуют, что августовско-сентябрьские 1939 года соглашения между Москвой и Берлином были для них действиями сугубо тактическими — по причине существенного расхождения интересов и целей, о которых говорилось выше.)

Особенностью нынешнего, принципиально отличного от «рапалльского», этапа отношений между нашими странами, начавшегося с объединения Германии, в котором Россия вновь сыграла решающую роль, является стремление и Москвы, и Берлина развивать сотрудничество между собой максимально транспарентно, при сохранении безусловной верности своим союзническим обязательствам, а также ненаправленность этого сотрудничества против третьих стран, намерение встроить российско-германские связи в более широкий международный, прежде всего евроатлантический, контекст.

К НАСТОЯЩЕМУ ВРЕМЕНИ между Российской Федерацией и Федеративной Республикой Германия **создан прочный правовой фундамент** созидательного и активного взаимодействия, выдержавший испытания временем. Его краеугольным камнем является так называемый «большой» Договор 1990 года о добрососедстве, партнерстве и сотрудничестве — уникальный и во многом еще не исчерпавший своих потенций документ, охватывающий практически все принципиально важные направления взаимоотношений — от совместных действий по обеспечению международного мира и борьбы с терроризмом (!) до кооперации в экономической и гуманитарно-культурной сферах.

Нормативно-правовая база партнерства включает в себя значительный массив долгосрочных соглашений — от Договора о развитии широко-масштабного сотрудничества в области экономики, промышленности, на-

уки и техники (действует до 2010 г.) до таких специфических документов, как соглашения об обмене конфиденциальной информацией и о линии прямой зашифрованной связи между Кремлем и ведомством федерального канцлера.

Год от года набирает обороты и становится все более многогранным **механизм стратегического партнерства** России и ФРГ. Как само собой разумеющееся воспринимаются теперь регулярные встречи и телефонные контакты лидеров двух стран. В международном календаре прочно прописались ежегодные двухдневные российско-германские межгосударственные консультации на высшем уровне — плотные и предельно конкретные переговоры руководителей ключевых министерств и ведомств под эгидой Президента России и канцлера ФРГ. Вспомним, что подобная форма переговоров впервые начала практиковаться германской дипломатией в отношениях с ближайшими европейскими союзниками ФРГ, прежде всего с Францией.

К обыденным рабочим связям по линии МИД добавились «рутинные» контакты по линии министерств экономики, финансов, культуры, внутренних дел. Актуальная международная обстановка стимулировала к сотрудничеству спецслужбы обоих государств. Обмен доверительной информацией идет через созданные в последние годы в России и ФРГ аппараты официальных представителей органов безопасности.

Действенным рычагом урегулирования денежно-хозяйственных проблем, в том числе долговых, а также генератором нестандартных идей в области новых инвестиционных проектов стала образованная в 2000 г. и подчиняющаяся напрямую президенту и канцлеру Рабочая группа высокого уровня по стратегическим вопросам экономического и финансового сотрудничества (в ее составе — «профильные» заместители министров экономики, финансов, промышленности и науки, иностранных дел). В своеобразную «биржу идей» в торгово-экономической сфере преобразовался российско-германский Кооперационный совет, возглавляемый министрами экономики России и ФРГ и объединяющий многочисленных представителей государственных и частных хозяйствующих операторов.

Наконец, весьма важной составной частью формирующегося механизма стратегического партнерства стала организация диалога гражданских обществ двух стран на базе созданного в прошлом году президентом и канцлером дискуссионного форума общественности «Петербургский диалог». Среди его учредителей — авторитетные представители интеллигенции России и Германии, небезразличные к тому, как будут развиваться отношения между грядущими поколениями россиян и немцев, и готовые внести свой вклад в окончательное преодоление все еще присутствующих в общественном сознании клише периода холодной войны, а также новых предубеждений и негативных штампов, создаваемых подчас под воздействием тенденциозной информации.

ЧТОБЫ БЫТЬ УСТОЙЧИВЫМ и, следовательно, долговечным, партнерство между странами должно покоиться на трех, желательных равно-великих, опорах. Это политическая сфера, торгово-экономические связи и культурно-гуманитарные обмены. Недостроенность одной из этих опор способна в определенной обстановке поколебать всю конструкцию.

Сферы совпадения или значительной близости политических интересов России и Германии сегодня очевидны. Это прежде всего обеспечение международной и региональной стабильности, в том числе в условиях существования глобальной террористической угрозы. Не вызывает сомнения, что, действуя совместно либо на параллельных курсах, Москва и Берлин способны внести весомый вклад в формирование новой системы международной безопасности, обеспечивающей надежную защиту их гражданам и опирающейся на основополагающие принципы международного права.

В числе наших общих важнейших приоритетов — своевременная профилактика потенциальных кризисных очагов и содействие продвижению в урегулировании застарелых конфликтов в Европе (Балканы, Закавказье) и ее ближайшем окружении (прежде всего на Ближнем Востоке). С учетом декларируемой Берлином готовности в целом брать на себя большую ответственность в международных делах (пример Афганистана подтверждает это) потенциал сотрудничества, в том числе в двустороннем плане, объективно возрастает. Показательно, в частности, что взаимодействие внешнеполитических ведомств России и Германии, согласование подходов к наиболее важным международным проблемам в последние полтора-два года не просто стали нормой, но и приобретают все более субстантивный, прикладной характер.

Далеко не последнее место в этом ряду занимают вопросы разоруженческого досье. Совершенно очевидно, что тематика стратегической стабильности с акцентом на СНВ-ПРО уже давно вышла за рамки чисто российско-американских отношений. Это и естественно, так как она касается безопасности всех государств, как и вопросы, скажем, нераспространения или радикального сокращения различных видов ОМУ и средств его доставки.

Приведенные выше примеры, разумеется, лишь отчасти покрывают актуальную российско-германскую повестку дня. У нас много совместимых позиций по различным международным вопросам, в их числе — борьба с трансграничной организованной преступностью, цивилизованное решение миграционных проблем, поддержание экологической безопасности, предотвращение возникновения чрезмерного разрыва в уровнях жизни близлежащих государств и многое другое. Конечно же, как у любых партнеров и даже ближайших союзников, наши взгляды на тактику и механизмы действий здесь могут в чем-то расходиться, а в ряде аспектов присутствуют и серьезные разногласия. Однако исключительно важно при этом, что поиск баланса интересов ведется Москвой и Берлином на

равноправной и конструктивной основе, на базе единой системы цивилизационных ценностей.

В Берлине не могут не понимать, что Россия — это «стабилизатор» Евразии и «окно» Германии в данный регион. В Москве сознают, что Германия для России — одна из ключевых стран Старого континента. Именно на этой основе в последние годы и развивалось, причем по восходящей, взаимодействие России и ФРГ в политической области: от объединения Германии и беспрецедентного по целому ряду параметров (военных, финансовых, экономических) вывода российских войск с ее территории до вступления России в «восьмерку» и начала процесса становления качественно новых отношений с Евросоюзом и НАТО, которые были бы невозможны без активной поддержки со стороны Германии.

Очевидно, что укреплению доверия в Европе в значительной степени способствовала бы активизация контактов по линии военных ведомств России и основных стран Североатлантического альянса, включая, разумеется, Германию. Приобретенная, в частности в Косове, практика совместного несения воинской службы в одной из горячих точек планеты, а также реализация таких идей, как проведение совместных с Бундесвером миротворческих учений на территории России и Германии, на наш взгляд, — качественно важные шаги в данном направлении.

Полагаем, что сегодня как никогда очевидно — опыт прошлого и интересы всех государств Европы диктуют необходимость включения России и Германии в единую систему координат в сфере безопасности. Вырабатываемая новая философия сотрудничества России с НАТО и ЕС, включая ее военно-политический компонент, открывает для этого исторический шанс. В Москве хотели бы искренне рассчитывать на дальновидный и по-настоящему партнерский подход Берлина к этой работе.

За прошедшие после Второй мировой войны десятилетия Россия и Германия преодолели непростой по своему содержанию путь. Возложения в прошлом году — впервые в истории — Президентом Российской Федерации и канцлером ФРГ совместных венков на Пискаревском кладбище в Санкт-Петербурге и в берлинском Тиргартене наглядно отражают окончательный выбор наших народов в пользу искреннего примирения и добрососедства. Сегодня этот выбор прочно укрепился в сознании абсолютного большинства россиян и немцев. В Москве вновь доверяют Германии, видят в ней надежного и ответственного партнера. Надеются, что и разрабатываемые в Берлине внешнеполитические установки ориентируются не на временную экономическую слабость России, а на будущую сильную евразийскую державу, граничащую и тесно сотрудничающую с Евросоюзом.

ОЧЕВИДНО, нет нужды подвергать детальному анализу жизненно необходимый для обеих стран, особенно на перспективу, характер их взаимодействия в экономической сфере. Взаимодополняемость наших экономик сегодня в значительной степени предопределяет развитие тесных деловых

отношений с Германией. О многом говорит хотя бы инициированный Москвой и Берлином диалог Россия — ЕС по вопросам энергобезопасности в XXI веке. Действительно, топливно-энергетическая составляющая на 90% доминирует в нашей торговле, покрывая около трети потребления газа и на четверть — обеспечение нефтью ФРГ. Хорошо известно и то, что Германия является не только крупнейшим кредитором России, но и главным поставщиком машин и оборудования на российский рынок. Но сводить все к достаточно малопривлекательной, особенно в эпоху глобализации, схеме простого обмена сырьем на оборудование было бы близоруко.

Проблемы, десятилетиями накапливавшиеся бывшим СССР во внешней торговле (не только с Германией), в одночасье не решить. Здесь необходимо совместно поработать обеим сторонам, задействовать нестандартные пути и механизмы.

Серьезным бременем для поднимающейся российской экономики, безусловно, является огромный внешний долг (кстати, Россия исправно выполняет свои обязательства перед кредиторами и за последние десять лет выплатила только Германии свыше 12 млрд долларов, половина из которых — проценты). В Берлине заявляют о готовности — в случае резкого ухудшения макроэкономических показателей российской экономики — пересмотреть свои жесткие подходы в Парижском клубе. Это, конечно, важный стабилизирующий фактор. Однако истинно партнерский подход, думается, мог бы быть и более кооперативным. Жаль также, что в вопросе зарубежных активов бывшего СССР Германия не столь последовательна и вот уже в течение десятилетия, ссылаясь на известные возражения Украины, категорически отказывается перезаписать на Россию принадлежащую ей зарубежную недвижимость. В отличие, между прочим, от многих своих же партнеров по Евросоюзу.

За прошедшие годы в российско-германском экономическом взаимодействии создан прочный каркас, который способен — события 1998 г. тому пример — выдерживать сильные перегрузки и может служить плацдармом для движения вперед. На общем фоне снижения в 2001 г. мировой экономической конъюнктуры российско-германская торговля сохранила свою позитивную динамику, выйдя, по оценкам, на уровень в 47,5 млрд марок (+14,5%) при положительном для России сальдо в 15 млрд марок — малореальный ориентир для многих других наших ведущих партнеров.

И тем не менее реальный потенциал российско-германского экономического сотрудничества, по нашему убеждению, может быть в полной мере раскрыт только путем многовекторной кооперации в наукоемких и высокотехнологичных отраслях. Только тогда оно станет действительно стратегическим. Это, на наш взгляд, понимают многие партнеры в Германии, настроенные всерьез и надолго идти на российский рынок, осознающие, что сегодняшняя смелость сторицей окупится завтра.

У России есть «прорывные» разработки, которые мы готовы осуществлять вместе с европейскими, прежде всего немецкими, концерна-

ми, например, в авиационной сфере, космосе. Российские математики и программисты, инженеры и физики, биологи и генетики («дешевые», но высококвалифицированные) предлагают современные российские технологии, их совместное патентование и продвижение на международные рынки. Для нас это альтернатива «утечке мозгов», для Евросоюза — шанс обеспечить себе вместе с Россией достойное место в конкурентной борьбе с другими мировыми экономическими центрами силы. Пока мы здесь находимся лишь в начале пути.

Непросто обстоят дела в важнейшей инвестиционной сфере. Обгоняя всех своих конкурентов по накопленным капвложениям в российской экономике (6,5 млрд долларов, или 18% от их общего объема), ФРГ значительно уступает по объему прямых инвестиций (1,4 млрд долларов), занимая лишь пятое место. Эти цифры еще более меркнут, уступая в несколько раз в сравнении с инвестиционной активностью ФРГ, к примеру, в Чехии, Венгрии или Польше, в Китае или ряде стран Латинской Америки.

Выправление этой ситуации, конечно же, зависит и от того, сколь быстро Россия пройдет свою часть пути в создании благоприятного климата для иностранных инвесторов. Движение с нашей стороны, несомненно, началось, и в России вправе рассчитывать на встречное движение и активность германского капитала.

Не сомневаемся: если удастся уйти от идеологических стереотипов времен конфронтации, если мыслить стратегически, то выгода от реализации совместных крупных инвестиционных проектов будет взаимной. Относим к их числу не только двусторонние начинания с Берлином, но и крупные трансъевропейские, в том числе магистральные транспортные проекты с Евросоюзом.

И НАКОНЕЦ, о третьем, не менее важном духовно-психологическом аспекте стратегического партнерства, его демографической и культурно-гуманитарной составляющей.

Русская и немецкая культуры как части общеевропейской культуры равноценны, самодостаточны и в то же время взаимодополняемы и взаимообогащаемы. Русская литература, музыка, живопись стали органичной частью немецкого общества, и наоборот.

На ближайшие годы между нашими странами согласована беспрецедентно насыщенная программа культурных обменов, включающая последовательное проведение на взаимной основе полноформатных Дней культуры России и Германии в 2003–2004 гг., участие ФРГ в праздновании 300-летия Петербурга, разноплановые художественные, выставочные и многие другие обмены.

Отрадно, что российско-германское партнерство не замыкается сегодня исключительно на межгосударственный уровень отношений, а реально развивается вширь и вглубь. Большинство федеральных земель ФРГ поддерживают устойчивые и весьма интенсивные связи с региона-

ми Российской Федерации, более 80 пар городов в России и Германии, около 330 университетов обеих стран объединены партнерскими отношениями. Объем этих связей характеризуют и 150 регулярных авиарейсов, осуществляемых еженедельно между нашими странами.

Красноречивы и такие цифры: свыше 2 миллионов человек, для которых русский язык является основным, родным, переехали за последние десять лет на постоянное жительство в ФРГ из стран бывшего СССР. Около 20 миллионов человек (включая членов семей), большинство из которых живет в России, служили или работали в Восточной Германии и сохранили об этой стране самые теплые чувства. Десятки, если не сотни, тысяч немцев не понаслышке знакомы с жизнью россиян и имеют в России давние дружеские контакты.

Особое место в формировании объективного образа страны-партнера, развитии действительно прочных контактов между людьми — важнейшей опоры двусторонних отношений, имеет вопрос о прямом общении россиян и немцев, предполагающем знание языка своих соседей. Сегодня русский язык изучают в Германии около 200 тысяч человек, более 4 миллионов человек учат немецкий в российских школах и вузах. Потенциал знающих и понимающих язык в обеих странах намного больше. В этой связи большое значение, на наш взгляд, имеет инициатива проведения первой в истории совместной языковой олимпиады русского и немецкого языков, финальная часть которой состоится в мае этого года в Москве и Берлине. Это перспективное начинание и приуроченное к нему проведение первого двустороннего молодежного форума «Вместе в XXI век» могут послужить хорошей основой для развития интенсивных и хорошо продуманных молодежных обменов. Именно молодому поколению предстоит на практике реализовать огромный потенциал российско-германского сотрудничества, обеспечить преемственность поколений в понимании важности отношений России и Германии в европейской и мировой системе координат.

2002 ГОД, несмотря на объективную занятость ведущих политических сил Германии предстоящими в сентябре общефедеральными выборами, обещает вновь стать предельно насыщенным в российско-германских отношениях. Крупные двусторонние события состоятся в начале апреля в восточногерманском Веймаре — пятый раунд межгосударственных консультаций на высшем уровне и приуроченный к ним очередной форум общественности «Петербургский диалог». В повестке дня — ответный государственный визит в Россию Федерального президента ФРГ Й. Рау и официальный визит в Москву председателя германского Бундестага В. Тирзе, многие другие двусторонние контакты. В совокупности это еще раз подтверждает, что российско-германские отношения строятся сегодня на прочной основе добрососедства, партнерства, конструктивного разнопланового сотрудничества и, как подтвердили все последние годы, не подвержены конъюнктурным колебаниям.

В. К. Волков

Многострадальный регион*

Происшедшие в последнее десятилетие на Балканах перемены сформировали их современный облик. Здесь расположено десять стран (если считать Сербию и Черногорию одной страной) с общим населением свыше 130 млн человек. Наиболее крупная из них — Турция (примерно 70 млн жителей), средняя по размерам — Румыния (22 млн), а остальные представляют собой небольшие государства с населением от 2 до 10 млн жителей. Между ними непростые отношения, уходящие иногда в глубокое прошлое. Так, между Грецией и Турцией существуют противоречия по вопросу о Кипре, где проживают греческая и турецкая общины. Но этот застарелый вопрос не играет в регионе серьезной роли. Теперь, когда в НАТО помимо Греции и Турции состоят также Словения, Болгария и Румыния, пять других балканских стран составляют особую зону — так называемые «Западные Балканы» (термин, рожденный брюссельской натовской бюрократией). Фактически в них входит территория бывшей большой Югославии «минус Словения и плюс Албания». Сюда относятся Босния и Герцеговина, Хорватия и Сербия с Черногорией (так называемый Дейтонский треугольник), Македония, Албания и Косово, формально продолжающее считаться частью сербской территории. Именно этот район является сейчас кризисной зоной на Балканах, созданной усилиями западных «миротворцев». Это своего рода политическое гетто на территории Европы. Другого такого района на континенте нет. К его появлению здесь привели ставки в чужой игре.

Тяжелый крест Балкан

История отвела Балканам тяжкую судьбу не только из-за их собственных ошибок или недостатков — сам ход развития мировых событий поместил их в перекрестье столкновения интересов великих держав. В XX веке (не упоминая уже о еще более раннем периоде) Балканы стали объектом противоборства военно-политических блоков великих держав — Антанты и Тройственного союза. Их борьба наряду с соперничеством балканских государств между собой принесла региону название «порохового погреба Европы». Здесь зародилась Первая мировая война. После Второй мировой войны продолжилась борьба за Балканы между западным и советским блоками, что стало одной из причин возникновения холодной войны. Однако вскоре (после разрыва Советским Союзом отношений с Югославией и откола Албании от советского блока) там сло-

* Волков В. К. Многострадальный регион // Современная Европа. 2004. № 4.

жилась ситуация, когда две балканские страны относились к блоку НАТО (Греция и Турция), две — к Организации Варшавского договора (Болгария и Румыния), а еще два государства — Югославия и Албания — играли роль своего рода нейтральной «серой» зоны между ними. Такая конфигурация проявила достаточно большую устойчивость и дала региону самый длительный в его истории период мирного развития (более 40 лет), что способствовало его индустриализации, повышению жизненного уровня населения, развитию образования, науки и культуры.

Крушение коммунистических режимов и распад многонациональных государств — Югославии и Советского Союза — коренным образом изменили обстановку во всем мире, но прежде всего в Европе и особенно на Балканах. Причины распада этих двух стран коренились во внутривосточных проблемах и этногражданских противоречиях. В Югославии они сразу приняли конфликтный характер из-за вмешательства в них других стран. Именно внешний фактор довел эти противоречия на территории бывшей Югославской федерации до вооруженных столкновений и кровопролития.

Первый этап югославского кризиса закончился Дейтонским мирным договором (декабрь 1995 г.), в результате которого было создано искусственное государство — Босния и Герцеговина.

Второй этап пришелся на конец 1990-х годов. Главным событием этого периода стала агрессия НАТО против Союзной Республики Югославии, объединявшей к тому времени только Сербию и Черногорию. Напомним, предлогом для нее стали сведения о якобы проводившемся сербскими властями геноциде албанского населения (провокация в селе Рачак) в крае Косово, являвшемся частью территории страны. Впоследствии никаких серьезных доказательств геноцида обнаружено не было, хотя искали их так же упорно и так же безуспешно, как в Ираке оружие массового уничтожения.

24 марта 1999 года начались так называемые «гуманитарные бомбардировки» Сербии, продолжавшиеся 78 дней. За это время было совершено более 20 тыс. вылетов боевых самолетов и пусков крылатых ракет. На страну, не оказывавшую реального сопротивления, было сброшено свыше 10 тыс. тонн взрывчатых веществ. Была разбита вся ее инфраструктура, уничтожено большинство мостов и нефтеперерабатывающих заводов, разрушены десятки школ и больниц, сотни жилых домов, погибли несколько тысяч мирных жителей. Действия НАТО, предпринятые без санкции Совета Безопасности ООН, нарушили все нормы международного права. В первую очередь это касается определения агрессии, содержащегося в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, принятой 14 декабря 1974 года. Действиями НАТО все пункты этой важнейшей резолюции были перечеркнуты.

В ходе урегулирования конфликта на территорию Косова был введен «миротворческий контингент» НАТО. Но в Сербии у власти оставался президент С. Милошевич. И его устранение с политической арены стало

очередной задачей НАТО. Атлантический блок воспользовался намеченными на осень 2000 года президентскими выборами в Сербии. Впоследствии высокопоставленный сотрудник штаб-квартиры НАТО в Брюсселе Дж. Ши не постеснялся назвать цифру примерно в 30 млн долларов, которыми при активном участии западных спецслужб был оплачен процесс устранения Милошевича и замены его на лидера Демократической партии Сербии профессора Белградского университета В. Коштуницу.

Пришедшее к власти в 2000 году Демократическое объединение Сербии очень скоро стало раздираться внутренними противоречиями. Особенно наглядно они проявились в отношениях между президентом В. Коштуницей и премьером З. Джинджичем по вопросу о выдаче С. Милошевича Гаагскому трибуналу. По мнению Коштуницы, Милошевич, арестованный в начале 2001 года, должен был предстать перед сербским судом по обвинению в преступлениях (злоупотребление властью, коррупция и т.д.), совершенными в отношении сербского народа. Джинджич же полагал, что его следует выдать Гаагскому трибуналу (Международный трибунал по бывшей Югославии), поскольку западные державы обещали в этом случае большую экономическую помощь Сербии и ряд льгот. В итоге втайне от Коштуницы Милошевич был вывезен за пределы страны.

Вскоре страна вступила в период конституционного кризиса, вызванного сепаратистскими настроениями в черногорском руководстве, возглавляемом М. Джукановичем. Начались переговоры, в которых активное участие принял координатор политики Европейского союза Х. Солана. При его посредничестве в середине марта 2002 года была достигнута договоренность о создании нового государственного образования под именем «Сербия и Черногория». Название «Югославия», которое использовалось в политическом обиходе в течение 85 лет (с декабря 1918 года), отныне стало достоянием истории. В первых числах марта 2003 года В. Коштуница сложил с себя полномочия президента Югославии.

Между тем экономическое положение страны не улучшалось. Обещанная Западом помощь оказалась фикцией. На восстановление разрушенной во время агрессии НАТО инфраструктуры нет средств. Режим санкций, хотя и смягчен, на деле сохраняется. Промышленность находится в застое. В стране огромная безработица, причем часть людей занята на производстве фиктивно, то есть практически бездействует, хотя и получает мизерную зарплату. Официально считается, что безработица составляет 28 – 30%, а на деле ею охвачено от 40 до 50% трудоспособного населения. Жизненный уровень в стране чрезвычайно низок. Многие жители в городах выживают только благодаря своим связям с деревней (традиционно Сербия всегда производила почти вдвое больше продовольствия, чем потребляла, но сейчас и это уже в прошлом).

Подходы западных держав к Сербии и Черногории существенно различаются: они довольно суровы по отношению к Сербии и снисходительны к Черногории. В прессе нигде не отмечается тот факт, что США

кредитуют государственный бюджет Черногории, где у власти находятся сепаратистски настроенные силы. Эти силы сознательно тормозят экономическое сотрудничество двух частей совместного государства, сохраняя разную валюту: в Сербии — сербский динар, а в Черногории — евро. Существует большая разница в таможенных правилах, экономическом законодательстве и т.д. Поэтому постоянно возникают вопросы: чем же на самом деле является это совместное государство — федерацией или конфедерацией — и сохранится ли оно вообще или же обе части станут в конце концов независимыми друг от друга?

Население обеих стран болезненно относится к этой проблеме. Примером может служить неприятие значительной частью жителей Черногории их национального определения как черногорцев в качестве отдельной от сербов нации. В ходе последней переписи около трети славянского населения Черногории (там живет еще некоторое число босняков и албанцев) демонстративно определили свою национальность как сербы. В Сербии считают, что сербско-черногорские отношения урегулированы только на бумаге.

Та же печальная судьба характерна и для других стран «кризисной зоны». Ведь кроме сербской проблемы ситуация здесь определяется существованием еще албанской и македонской национальных проблем. Пока они не найдут удовлетворительного решения, мир здесь не наступит. Но парадокс положения состоит в том, что существование этих проблем поддерживается усилиями НАТО и ЕС, которые держат эту зону под своим жестким контролем. Диктуемые извне условия, определяемые умозрительными схемами натовского «миротворчества» и интересами США и ЕС, блокируют возможные варианты решения назревших вопросов.

Одним из краеугольных принципов такого «миротворчества» является концепция создания мультиэтнического общества в рамках существующих политических единиц при неизменности их границ. Этот принцип был применен в Боснии и Герцеговине, затем в Косове и, наконец, в Македонии. Повсеместно результаты весьма отрицательны. Наиболее ярко это проявилось на территории Косова, где (так же, как и в Боснии и Герцеговине) установился режим национальной сегрегации. За пять лет существования здесь администрации ООН и присутствия воинских контингентов НАТО (так называемые силы КФОР) в крае фактически легализованы радикально-националистические и террористические отряды Армии освобождения Косова (АОК), члены которых носят теперь форму местных полицейских сил («Корпус защиты края»). Проведенные под международным надзором выборы вначале в местные органы самоуправления, а затем и в некое подобие краевого парламента легализовали их политическое представительство. На протяжении всего этого времени из края активно вытеснялись другие этнические группы — прежде всего сербы и черногорцы (более 200 тыс. чел.), а также иные, в том числе и мусульманские по вероисповеданию (цыгане, турки и др.). Всего было изгнано более 360 тыс. человек. Их место заняли радикальные национали-

стические элементы, главным образом из Албании (граница между нею и Косово фактически не контролируется) общим числом около 500 тыс. человек. В результате этнический состав этого края радикально изменился.

Ободренные безнаказанностью, албанские националисты организовали весной 2001 года вторжение на территорию соседней Македонии, в районы с преобладающим албанским населением. Балканы были поставлены на грань войны, а Македония — перед угрозой расчленения страны и отторжения от нее части территории. На македонское правительство было оказано мощное давление со стороны американской дипломатии. Под ее нажимом в июле 2001 года было подписано Охридское соглашение, по которому албанцам в Македонии предоставлялись особые права, а конституция страны была изменена в соответствии с доктриной этнически смешанного государства (мультиэтнического общества). Положение Македонии было сведено фактически к статусу страны, находящейся под международным (натовским) протекторатом. Но это не устранило напряженности в межнациональных отношениях.

Косово — тлеющий фитиль напряженности

Сегодня одним из основных источников напряженности на Балканах остается положение на территории Косова. Албанские экстремисты не скрывают своих стремлений к полному отделению от Сербии и созданию самостоятельного государственного образования. Они не делают тайны из того, что это лишь промежуточный этап в их планах. Конечную цель они видят в создании на Балканах так называемой «Великой Албании», в которую вошли бы все территории, населенные албанцами. Такая программа угрожает территориальной целостности не только Сербии, но также Македонии и даже Греции (район Эпира также объект их притязаний). Не может оставить она равнодушной и Болгарию. Албанских экстремистов от дальнейших авантю сдерживает (да и то лишь частично) только присутствие иностранных войск. Но и они не в состоянии полностью контролировать ситуацию в крае.

Это подтвердилось в марте 2004 года, когда в Косове прокатилась волна массовых погромов сербского населения, были убиты десятки людей, сотни ранены, тысячи сербов бежали из края. Все это проходило под лозунгами тотальной «зачистки» края от сербского населения и полного уничтожения всех сербских исторических памятников (более 1400 древних церквей и монастырей, многие из которых внесены в списки ЮНЕСКО). Радужные надежды, что в 2005 году удастся определить международный статус Косова, развеялись, как дым. Даже администрация ООН, на которой лежала задача умиротворения края, оценила эти события как «умело срежиссированные» и «управляемые из одного центра» (последний, однако, назван не был). Командующий миротворческими силами НАТО в Юго-Восточной Европе адмирал Г. Джексон оценил их как «этнические

чистки», проводимые албанскими националистами. Престижу ООН и НАТО был нанесен сильный удар.

Косово стало своеобразной лабораторией и витриной отрицательного опыта натовского «миротворчества», продемонстрировав провал его основных принципов. Во-первых, развеян миф о возможности создания «мультиэтнического общества» как основы миротворчества в условиях жесткого национального противостояния. Концепция «мультиэтнического общества» показала свою контрпродуктивность и обернулась попытками албанских радикал-националистов силой расширить свое «жизненное пространство» за счет сербов (а также других национальностей) при полном попрании норм международного права. Этот вывод применим также к Боснии и Герцеговине — искусственному образованию, созданному как следствие заключения Дейтонского договора. Во-вторых, развеян миф, будто в Косове при поддержке администрации ООН к власти пришли «умеренные» политики. После мартовских событий стало очевидно, что там существуют параллельные (организованные албанскими националистами) «теневые» структуры, прочно связанные с так называемыми умеренными силами, возглавляющими официальные органы власти. С мечтой о «мирном сожительстве» албанцев и сербов в Косове придется расстаться. Собственно, и в Боснии и Герцеговине, по общему мнению, мир поддерживается только присутствием иностранных войск.

Вплотную заняться своими внутренними и внешними проблемами Сербия смогла только в марте 2004 года, когда после выборов в парламент (декабрь 2003 г.) в итоге долгих и сложных политических консультаций было сформировано новое правительство во главе с В. Коштуницей. Определение статуса Косова является в числе этих проблем одной из наиболее сложных. Положение там стало предметом обсуждения сербского парламента, который подчеркнул, что никакое решение, затрагивающее положение в крае, не может быть принято в обход Белграда. В начале мая 2004 года В. Коштуница дал интервью германскому журналу «Шпигель», в котором согласился с мнением его редакции, что провозглашение независимости Косова вызвало бы фатальную цепную реакцию в других балканских странах (одно из последствий — распад Македонии). Сербский премьер сказал: «Если мы не хотим, чтобы Косово в скором времени выглядело бы так же, как сейчас его столица Приштина — без единого серба (до 1999 года в городе проживало более 49 тыс. сербов. — *Прим.авт.*), то единственной альтернативой является автономия для сербов и других неалбанцев. Здесь речь идет не о защите каких-то их прав, а о простом их выживании». Если не будет автономии, то последствия станут позором Европы. Международное сообщество, добавил Коштуница, до того своими решениями благословило распад Югославии и теперь несет «основную ответственность за его последствия и за будущее Косова».

23 октября 2004 года в Косово состоялись новые выборы в парламент Края. Победителем вышел Демократический союз, возглавляемый президентом Ибрагимом Руговой. Сербское население бойкотировало их. Из двухсот тысяч сербов, имеющих право голоса и проживающих там или в Сербии в качестве беженцев, в голосовании приняло участие примерно 900 человек, то есть около 0,4%. Основная причина их неучастия — опасения за свою жизнь.

При всей трагичности ситуации западные державы, включая США, тем не менее, продолжают отстаивать обанкротившиеся принципы «миротворчества» и стараются оказывать давление на сербское правительство, чтобы то изменило свою позицию. Одной из форм такого давления являются жесткие требования Гаагского трибунала немедленно выдать ему тех лиц, которых тот считает военными преступниками. Тем самым трибунал все более проявляет свою сущность не как орган правосудия, а как рычаг политического давления. На состоявшемся в конце июня 2004 года саммите НАТО в Анкаре было подтверждено участие альянса в миротворческих операциях в Косове, а также подведены итоги девятилетних «коллективных усилий» в Боснии и Герцеговине. Они были оценены как успешные, что противоречит реальности. Было принято решение об их прекращении и передаче полномочий Европейскому союзу. Это, конечно, данайский дар. Таким образом, ответственность за положение на Балканах оказалась поделенной между НАТО и ЕС. Но Косово тем не менее продолжает оставаться тлеющим фитилем.

Македония — мина замедленного действия

Не менее напряженной, готовой в любой момент взорваться, выглядит сейчас ситуация в Македонии, также являющаяся следствием политики западных держав (прежде всего США). В действительности Македония находится в состоянии, близком к политическому кризису, с перспективой его эскалации. Причина в недовольстве ситуацией в стране, сложившейся в результате Охридского соглашения, и продолжающемся нажиме со стороны албанских политических сил с целью добиться для себя дополнительных преимуществ.

Выбранный в 2003 году (после гибели в авиакатастрофе его предшественника Г. Трайковского) новый президент Македонии Б. Црвенковский, а также правительство во главе с Х. Костовым проводят, как считают многие политические деятели в стране, под давлением Запада политику уступок албанскому национальному меньшинству. После долгих переговоров с албанскими лидерами (Али Ахмети и Арбеном Джафери) они выработали ряд законов, направленных на развитие положений Охридского соглашения, которые были приняты Народным собранием и подписаны президентом. Главным из них считается закон о новой общинной

организации, когда вместо 123 прежних будут созданы новые 84 общины с измененными границами, причем в ряде из них албанское население будет располагать большинством и пользоваться правами широкого самоуправления (они включают введение албанского языка как языка делопроизводства, выборы албанских глав местного самоуправления и т.д.). Однако эти законы не вступили в силу, ибо против выступил ряд политических организаций. Инициатива исходила от Международного македонского конгресса (объединяет македонскую диаспору за рубежом, лидер — Т. Петров, гражданин США). Она была поддержана так называемой третьей силой, то есть неофициальным блоком нескольких небольших партий — Социал-демократической, Демократического союза и Демократической альтернативы. Им удалось собрать почти 200 тыс. подписей в поддержку идеи проведения референдума об отношении к новым законам (особенно к закону об общинной организации) и добиться его назначения на 7 ноября 2004 года. На референдум явилось всего 26% избирателей. Из-за их низкой явки эти вопросы не получили поддержки.

Эти события приковали к себе внимание сопредельных балканских государств, которые с беспокойством наблюдают за их развитием. Высказываются даже опасения по поводу возможности раскола Македонии «по кипрскому варианту» — на две общины, македонскую и албанскую. Западные державы заняли двойственную позицию. С одной стороны, они против этого референдума, а с другой — хотят видеть в самом факте его проведения укрепление демократических начал. Время покажет, так ли это.

Правительство (оно объединяет либерально-демократическую и социал-демократическую партии, а также албанскую «Демократическую унию за интеграцию» во главе с бывшим командующим Албанской освободительной армией А. Ахмети) призвало население к бойкоту референдума в расчете на его провал. Напротив, его инициаторы надеются на свою победу. В этом случае правительство должно будет уйти в отставку и в стране пройдут новые выборы в парламент. Независимо от их исхода можно достаточно точно прогнозировать дальнейшее обострение национальных отношений в Македонии, а конкретнее — усиление противоречий между политическими силами славянского и албанского населения страны¹. Для Балкан в целом это не предвещает ничего хорошего.

События ближайшей перспективы

На 2005 год намечены выборы в парламенты Албании и Болгарии. Их проведение будет, несомненно, сопровождаться оживлением политической жизни и возможными серьезными перестановками политических сил в этих странах.

Об Албании мировая и российская пресса сообщает чрезвычайно скудные сведения. Между тем положение там представляет большой ин-

терес. За последние годы страна разительно изменилась. Ее столица — Тирана выросла более чем в два раза и сейчас насчитывает примерно 700 тыс. человек, что составляет более 20% населения страны (3,3 млн человек). Построены новые жилые кварталы. Объем строительства в Тиране, как и во всей стране, удивляет размахом: фактически повсеместно строятся двух- и трехэтажные особняки и коттеджи. Улицы Тираны переполнены автомобилями в основном германского производства. В городе много ресторанов и кафе, магазины заполнены импортными товарами.

Естественно, встает вопрос об источниках внешнего благополучия. Известно, что промышленность страны находится в плачевном состоянии. Сельское хозяйство развалено, значительная часть овощей и фруктов завозится из Греции и Македонии. Реальная безработица достигает 30%. Государственный бюджет в значительной мере поддерживается внешними дотациями (США, ЕС, МВФ). Албанские собеседники обычно указывают на большую эмиграцию (примерно по 400 – 500 тыс. человек в Италию и Греции, значительные колонии в европейских странах и США) как на источник средств. Известна крепость семейных уз в Албании. Каждый из уехавших на заработки ежемесячно присылает своей семье определенную сумму денег. Считается, что за счет этого в страну ежегодно поступает до 1 млрд долларов. Не скрывают они и того, что существуют также другие источники — нелегальные доходы от организованной преступности, хотя определить даже приблизительно поступления этого происхождения никто не берется. Иностранцы же наблюдатели прямо говорят, что албанская организованная преступность наладила наркотрафик в Европу из Азии (а в последнее время установила связи и с латиноамериканскими наркобаронами). Она же контролирует их сбыт, а также торговлю оружием и проституцию в Европе. В результате в ее руках скапливаются огромные суммы «черного нала», который в европейских странах легализовать невозможно. Поэтому она вкладывает эти средства в недвижимость, прежде всего в жилищное строительство. Отсюда строительный бум, который поддерживает на плаву значительную часть народного хозяйства. Это единственная развивающаяся отрасль в стране.

Политическое положение Албании определяется наличием двух крупных блоков, своего рода «лагерей» — демократического и социалистического. Их названия довольно условны. Каждый объединяет ряд партий, у каждого есть свой лидер — Сали Бериша (демократический блок) и Фатос Нано (социалистический блок). После падения коммунистического режима к власти пришел демократический блок. Однако его правление закончилось осенью 1997 года крупными беспорядками в стране, вызванными крахом нескольких финансовых «пирамид», что привело к разорению многих лиц, доверивших им свои деньги. Последние семь лет власть находится в руках социалистического блока, однако влияние его падает. Об этом свидетельствуют результаты муниципальных выборов: в 2001 году он

получил 43% голосов, а в 2003 году — только 34 и пока опережает демократический блок на 2,5%. Тенденция складывается не в пользу социалистического блока. Между тем на июнь 2005 года намечены парламентские выборы. Они превратятся в серьезную политическую схватку двух лагерей. Положение осложняется и тем, что оба лидера — С. Бериша и Ф. Нано — являются личностями с авторитарными наклонностями и их лидерство не считается ныне бесспорным. Не исключено, что сами блоки не останутся неизменными и могут возникнуть новые коалиции.

Внешняя политика Албании полностью ориентирована на Запад, точнее — на США. Экономического интереса для Америки страна не представляет, ибо здесь нет ни нефти, ни крупных месторождений руд. Ее интересы — преимущественно стратегические, и она проводит свою линию через НАТО. С помощью США сейчас начато строительство стратегической автомагистрали Дуррес — Приштина. Одновременно ведется сооружение дороги из Греции на Влору. Оба пути составляют как бы северную вертикаль и южную горизонталь. Через албанские порты Дуррес и Влору американцы снабжают Косово, где создали и развивают крупную военную базу Бондстил. В Албании имеется штаб-квартира НАТО, а транспортные и военные корабли альянса широко используют албанские порты. Вся инфраструктура страны — под американским контролем. США переоборудовали и достроили два крупных аэродрома, в том числе главный аэропорт Тираны «Мать Тереза» (широко известная в мире монахиня была этнической албанкой).

Отношение ЕС к Албании более критическое. Последний доклад Еврокомиссии (комиссар Крис Паттен) летом 2004 года содержал предупреждение, что если в Албании в июне 2005 года не будут созданы условия для свободных и демократических выборов, ЕС не подпишет с ней соглашение о стабилизации и ассоциации. Такой же критический настрой присутствует и в ПАСЕ, особенно в связи с размахом деятельности албанской организованной преступности в Европе. Здесь в позициях США и ЕС имеются явные расхождения. В то же время ЕС прочно захватил внутренний рынок Албании и ее экспорт (главным образом сырье), хотя он и невелик.

Для российского читателя представляют интерес отношения Албании с Косовом. Они довольно прохладные. В самой Албании стремления к объединению с этой провинцией не наблюдается. В Косове уже давно сложилась своя политическая элита, которая отстаивает свои интересы и не склонна делиться полученной в последнее время властью с другими. Более того, за долгие десятилетия проживания в условиях иной политической системы у косоваров сложился свой менталитет, другой уклад жизни и укоренилось представление о себе как о наиболее развитой части албанского народа с претензиями на лидерство. В настоящее время в самой Албании идею объединения поддерживает только маргинальная «Партия национального движения» (лидер Бейтай), на которой лежит часть ответ-

ственности за путч в Македонии весной 2001 года. В стране она авторитетом не пользуется.

Что касается Болгарии, то ожидаемым событием 2005 года являются предстоящие выборы в парламент. Положение в этой стране определяется ее присоединением к НАТО, что было поддержано всеми существующими политическими партиями. Единственное исключение — маленькая группа левых депутатов Народного собрания, всего пять человек (историк профессор Андрей Пантев, бывший начальник генерального штаба Любен Петров, а также два других депутата левой ориентации и депутат Стелла Благоева, которая принадлежала ранее к «царскому» правительственному большинству). Они выступили со словами осуждения по поводу торжеств, организованных правительством по случаю присоединения страны к НАТО 1 апреля 2004 года. С. Благоева назвала их «политикой национального предательства» и унижительным для Болгарии действием. Однако вступление в НАТО поддержало и руководство Социалистической партии. Оно, как и другие политические силы, ориентируется на присоединение в будущем к ЕС.

В ходе предстоящих выборов социалисты надеются на победу и приход к власти, но в коалиции с «царской» партией (официальное название — «Национальное движение Симеон Второй»), в рядах которой собрались умеренные элементы, не одобрявшие политику находившегося ранее у власти Союза демократических сил. Лидер партии — Симеон Кобурготский — сын последнего болгарского царя Бориса (умер в 1943 г.), возглавляет правительство. Он пользуется репутацией опытного менеджера и человека, умеющего ладить с другими людьми. Возглавляемое им правительство выступает также за хорошие отношения с Россией, в чем видится совпадение с позицией президента страны Г. Пырванова.

Настроенность основных политических сил на сотрудничество как с Западом, так и с Россией позволяет предположить, что вопросы внешнеполитической ориентации не будут занимать центрального места в предстоящей предвыборной борьбе. Основное внимание будет сосредоточено на внутренних и экономических проблемах. Тем не менее присоединение к НАТО вызывает среди населения двойные чувства. С одной стороны, существуют настроения ожидания, связанные с надеждами на получение в будущем доходов от пребывания иностранных баз в стране. С другой стороны, нередко подчеркивается, что за 50 послевоенных лет на территории Болгарии не было никаких иностранных военных баз, а теперь должны появиться американские. Как видно, антинаатовские настроения также имеют место, но не среди политической элиты страны.

Планы НАТО и ЕС на Балканах

Последнее расширение НАТО весной 2004 года прошло в ускоренном режиме и охватило три балканские страны, три страны Балтии (Латвия,

Литва, Эстония) и центральноевропейскую Словакию. Впервые в своей истории НАТО вышло на границы с Россией, в непосредственной близости от ее жизненных центров. Сразу же в Вашингтоне заговорили о дальнейшем расширении альянса, причем в качестве первоочередных кандидатов стали называть Албанию, Македонию и Хорватию, то есть опять балканские страны. Более того, уже высказываются предположительные сроки их принятия в ряды альянса — 2007 год. Совершенно очевидно, что НАТО связывает с Балканами далекоидущие планы. Часть из них обсуждается открыто. Речь идет о запланированной передислокации американских войск с территории Германии на восток Европы и в основном пока на Балканы. Помимо уже имеющихся баз на территории Македонии и Косова (Криволак и Бондстил) планируется строительство двух баз в Румынии (военно-морская база в Констанце и военно-воздушная в Трансильвании, недалеко от границы с Украиной) и двух баз (также военно-морская и военно-воздушная) в Болгарии. В итоге военно-морские силы НАТО впервые появятся в Черном море, причем на условиях постоянного базирования. Если в 2007 г. в альянс будут приняты еще три балканские страны, то весь регион (пока что за исключением Сербии и Черногории) превратится в основной стратегический плацдарм размещения американских сил на европейском континенте.

Для каких целей создается такой плацдарм? Сооружение баз, рассчитанных на долгий срок службы, строительство стратегических дорог, аэродромов, планы проведения нефтепровода по линии Бургас — Влора (так называемый проект AMBO = Albania — Macedonia — Bulgaria Oilline) в обход черноморских проливов для поставок нефти из района Каспийского моря, служат частичным указателем этого. Для обеспечения военного присутствия на «большом Ближнем Востоке» такой плацдарм не нужен. Напрашивается естественный вывод о его направленности против России и использовании для обеспечения господства в районе Черного моря. Тогда он логично сопрягается с выходом альянса на северо-западные рубежи России в Прибалтике.

Напряженность на Балканах, в их кризисной зоне («Западные Балканы»), определяемая, как мы уже отмечали, наличием там трех национальных проблем — сербской, албанской и македонской и вовлеченность Запада в эти проблемы, естественно, дают основания предположить, что западные страны имеют свои концепции их решения. Однако их предпочитают держать в секрете и не афишировать. Пока речь идет только об определении статуса Косова, причем в таких формах, которые превращают резолюцию СБ ООН № 1244 в фикцию. Выработанные «стандарты для Косова» предполагается начать осуществлять в 2005 году. В политических кругах балканских стран распространено мнение, что западные страны делают ставку на длительную эволюцию, постепенное втягивание стран «Западных Балкан» в интеграционные процессы, в итоге которых через

10—15 лет в политическую и экономическую жизнь этих народов войдет новое поколение, которое сформируется в новых условиях. Эти условия, как предполагается, принесут с собой снижение национальных противоречий, создание общих экономических зон, постепенное открытие границ и развитие демократии. Тем самым будет открыт путь для мирного сожительства всех балканских народов. Такие перспективы весьма популярны в политических кругах Албании, которые надеются на мирное решение албанского вопроса и постепенное слияние албанского этноса в единое целое, но в рамках будущих объединенных Балкан. Среди политиков других стран региона эти проекты встречают настороженное отношение. Они могут привести к распаду македонского государства, а это ставит под угрозу национальные интересы Греции и Болгарии. Существуют также мнения, что такие планы преследуют цель изоляции сербского этноса, который окажется зажатым между албанцами с юго-востока и хорватами с запада. Вряд ли подобные планы сулят мирную перспективу Балканам. Ясно также, что такие расчеты не предусматривают какого-либо участия России в делах региона. Напротив, они направлены на ее исключение из политической жизни Балкан.

А что Россия?

Политику России на Балканах нельзя измерять только уровнем сегодняшних отношений либо ограничиваться лишь параметрами политических и экономических связей. В отношениях России с балканскими странами есть своя специфика, которая подчас с трудом улавливается аналитиками и не поддается точным измерениям.

Балканы на протяжении последних трех столетий традиционно занимали одно из важнейших мест в политике российского государства. Прежде всего это многовековые (более 12 столетий) культурные и политические связи России со странами региона. Нельзя забывать, что именно отсюда, тогда еще из Византии, на Русь пришло христианство, а через южнославянские народы и общий церковнославянский язык (он до сих пор употребляется в богослужении) на Русь пришли письменность и наследие античной культуры (в ее греко-византийском варианте). Эти связи знали приливы и отливы, но никогда не прерывались.

После распада Советского Союза и появления России на мировой арене в конце 1991 года при Б. Ельцине и его министре иностранных дел А. Козыреве — самом неудачном министре — внешняя политика, в том числе и в отношении Балкан, понесла серьезный ущерб.

Приходили в упадок старые налаженные связи в области экономики (особенно после перехода к расчетам в долларах), рушились контакты в области культуры, образования, науки, информации. Весь обширный регион Восточной Европы как бы отходил на второй план, дабы не омрачать «медо-

вый месяц» российского МИД с Западом, растянувшийся на многие годы. Такой курс обернулся крупными потерями для международного положения России, ущемлением ее национальных интересов и сказался на общей структуре международных отношений.

Запад же охотно пользовался услугами российской дипломатии на Балканах, в частности в ходе первого этапа балканского кризиса (1991 – 1995 гг.). Ее опыт отношений со странами региона был с пользой употреблен в деятельности «контактной группы» по Югославии, а также при поисках выхода из тупиков, в которые не раз попадала политика западных держав, особенно после замены «голубых касок» на территории Боснии и Герцеговины подразделениями НАТО. Российская дипломатия промолчала, когда войска НАТО стали фактически основной ударной силой в борьбе боснийских мусульман и хорватов против боснийской Республики Сербской, а также не отреагировала на действия хорватских войск весной и летом 1995 года, закончившиеся самой массовой «чисткой» сербского населения на территории собственно Хорватии.

Начало агрессии НАТО против Югославии стало переломным моментом для российской дипломатии. В этом плане символическим актом был разворот самолета Е.М. Примакова, занимавшего тогда пост премьер-министра, над Атлантическим океаном. Все политические силы страны единодушно осудили агрессию НАТО. Нараставшие в мире протесты заставляли НАТО и Запад в целом маневрировать и искать помощи со стороны. Вновь была востребована Контактная группа, а вместе с ней и Россия. Последняя в лице президента Ельцина вняла просьбам Запада. Назначение экс-премьера В.С. Черномырдина специальным представителем России на Балканах фактически устранило МИД от дальнейшего урегулирования конфликта. Черномырдин вместе с представителем ОБСЕ финским президентом М. Ахтисаари склонил югославское руководство к принятию ультиматума НАТО, убедив Милошевича в необходимости соглашения на основе резолюции СБ ООН 1244 (которая подтверждала целостность Югославии, включая Косово), а также военно-технического соглашения. Оба документа были приняты в едином пакете.

После падения режима Милошевича (октябрь 2000 г.) Россия была одной из первых стран, признавших смену власти в Югославии. Она же стала первой страной, которую посетил новый президент СРЮ В. Коштуница. К тому времени в России новым главой государства стал В. Путин. Под его руководством внешняя политика страны приобрела новый динамизм.

В ходе первой встречи В. Путина с американским президентом Дж. Бушем, которая состоялась в июне 2001 года на бывшей югославской территории, в Словении, вблизи ее столицы Любляны, оба президента затронули проблемы политики на Балканах и достигли договоренности «сделать все для справедливого урегулирования на Балканах». Характерно, что

после Любляны, где он, естественно, встречался со словенскими руководителями, В. Путин посетил Белград, а затем и Приштину. В ходе переговоров с Коштуницей и руководством СРЮ были обсуждены вопросы экономических отношений двух стран, в том числе погашения югославского долга за российский газ, а также проблема скорой ратификации Соглашения о свободной торговле между двумя странами. В политическом плане В. Путин высказался за сохранение территориальной целостности СРЮ. Российская дипломатия уже тогда была убеждена, что сохранение Черногории в составе Югославии в наибольшей степени отвечало бы интересам самих народов Сербии и Черногории, а также целям обеспечения безопасности и стабильности на Балканах.

Во время посещения Приштины В. Путин мог убедиться, что основным источником терроризма на Балканах находится в Косове. Он отрицательно оценил те изменения в системе самоуправления Косова, которые являлись уступками радикальным националистам. Также отрицательно отнесся он к намечавшимся на конец 2001 года общекраевым выборам, поскольку в условиях прошедшей этнической чистки они могли бы привести к созданию квазигосударственных структур. В заключение своей поездки по региону В. Путин выступил с предложением созвать международную конференцию для выработки новых соглашений по Балканам, неукоснительно соблюдая при этом общепринятые базовые принципы межгосударственных отношений.

Со второй половины 2001 года началось заметное оживление в отношениях России с другими балканскими странами. Достаточно перечислить одни только визиты ведущих балканских политиков в Москву, чтобы убедиться в этом. Так, в феврале 2002 года премьер-министр Румынии А. Нэстасе посетил Москву в сопровождении большой группы бизнесменов. Естественно, в центре внимания его переговоров находились экономические проблемы. Но политические вопросы играли не меньшую роль. В частности, были затронуты проблемы заключения базового политического договора между двумя странами, работа над которым близилась к завершению.

В апреле 2002 года Москву посетил президент Хорватии С. Месич. Он вел не только политические диалоги с российскими руководителями, но и прилагал усилия в целях развития экономических связей двух стран и увеличения их товарооборота (чтобы тот превысил уровень одного миллиарда долларов). Большое внимание было уделено развитию российского туризма на Адриатическом побережье Хорватии, в Далмации. Некоторую конкретику в отношении двух стран внес несколько позднее председатель хорватского парламента З. Томич. По его данным, в 2001 году Хорватию посетили 56 тыс. российских туристов, а в 2002 году их ожидалось уже более ста тысяч. Он же затронул вопрос о возможности модернизации нефтепровода «Адрия», что после его соединения с нефтепроводом

«Дружба» позволит транспортировать российскую нефть в обход черноморского бассейна.

В июне 2002 года состоялся официальный визит в Россию болгарского премьер-министра Симеона Кобургутотского. Он был принят В. Путиным, встречался с премьером М. Касьяновым и другими государственными деятелями. Были подписаны декларации о торгово-экономическом и научно-техническом сотрудничестве (в частности, о развитии атомной энергетики). Обсуждался вопрос о совместном строительстве нефтепровода от болгарского порта Бургас до греческого порта Александруполис.

В сентябре того же года в Москве с официальным визитом побывал президент Болгарии Г. Пырванов, который затем посетил Россию в неофициальном качестве в январе 2003 года. Ответом стал визит президента РФ В. Путина в Софию в начале марта 2003 года, он был приурочен к 125-й годовщине освобождения Болгарии в результате русско-турецкой войны. Состоялся ряд встреч В. Путина с ведущими болгарскими политическими деятелями. Обсуждались многие вопросы экономического сотрудничества, в частности урегулирования долговых обязательств России. Подписанная в Софии декларация о дальнейшем углублении дружественных отношений и партнерства между двумя странами создает хорошие предпосылки для развития сотрудничества. Оптимисты говорят о преодолении застоя в болгаро-российских отношениях. Сдвиги в настроениях болгарской общественности и правящих политических сил в значительной степени объясняются неудовлетворенностью людей экономическим положением страны, высоким уровнем безработицы и низким уровнем жизни. Последний визит Г. Пырванова в Москву летом 2004 года подтвердил неизменность отношений двух стран и после вступления Болгарии в НАТО.

В целом в российской внешней политике просматривается тенденция подхода к региону как к целому, но с неизбежными нюансами в отношении к его двум зонам и отдельным государствам. РФ заинтересована в поддержке мира на Балканах и обеспокоена потенциальными угрозами стабильности как на континенте, так и исходящими отсюда (наркоторговля, торговля оружием, возможность этнических столкновений и т.д.). Взгляды России на положение на Балканах в ряде пунктов расходятся с позицией Запада. В августе 2003 года она вывела свои миротворческие контингенты как из Боснии и Герцеговины, так и из Косова. Такой шаг стал проявлением негативной оценки миротворческой деятельности НАТО на Балканах и нежеланием нести ответственность за ее опасные последствия, поскольку Россия не могла оказывать достаточного влияния на процесс принятия решений.

Не получило одобрения российской дипломатии и последнее расширение НАТО, охватившее и Балканы (Болгария, Румыния и Словения). Оно было воспринято настороженно, как создающее потенциальную опасность нарушения военной стабильности на континенте вообще и в его

юго-восточном регионе в частности (включая район Черного моря и Средиземноморье).

Критическую позицию занимает российская дипломатия и по поводу деятельности Международного трибунала по бывшей Югославии, считая, что эта деятельность исчерпала себя и в нынешних условиях становится контрпродуктивной, поскольку проникнута откровенной сербофобией. Действительно, за этногражданские конфликты в бывшей Югославии ответственность несут все три стороны: не только сербы, но и хорваты, и боснийцы-мусульмане. Однако вопрос об ответственности Ф. Туджмана или А. Изетбеговича даже не поднимался. Судят одного С. Милошевича. С течением времени становится все более очевидным политический заказ: осуждение Милошевича должно задним числом оправдать агрессию НАТО против Союзной Республики Югославии (объединяла тогда Сербию и Черногорию) и варварские бомбардировки Сербии и Белграда. Обвинения в геноциде по отношению к албанскому населению на территории Косова (именно они в свое время служили оправданием агрессии) пришлось снять. Пока что деятельность трибунала привела к тому, что популярность Милошевича резко возросла даже в тех слоях населения Сербии, которые решительно выступали в октябре 2000 года за его отстранение от власти.

Вопрос о Гаагском трибунале заслуживает внимания и по другой причине. В нем в настоящее время работает около 1100 человек. Его содержание обходится в 120 млн долл. в год. По предварительным наметкам, он должен полностью закончить свои функции к концу 2010 года. Следовательно, в предстоящие пять лет на него будет затрачено еще 600 млн долл., а с учетом прежней десятилетней деятельности общая сумма его расходов приблизится к 2 млрд долл. И все это лишь для того, чтобы осудить 50 – 60 человек (преимущественно сербов) с более чем сомнительным политическим или юридическим успехом! Не лучше ли было бы истратить деньги на восстановление объектов, разрушенных агрессией НАТО на территории Сербии? Видимо, настало время поставить вопрос о закрытии трибунала, тем более, что все время вспыхивают скандалы, связанные с процессуальными вопросами, что ложится пятном на его репутацию. Так, например, в сентябре 2004 года началась та часть процесса против С. Милошевича, которая связана с его защитой. В ходе слушаний достоянием мировой общественности могут стать многие факты, вскрывающие негативную роль западных держав, США и НАТО, что, несомненно, положительно с точки зрения истины и справедливости.

События последнего времени на Балканах (массовые погромы сербского населения в марте 2004 года) показывают, что кризис здесь далек от завершения. Можно еще раз повторить, что для придания стабильности всеобъемлющему балканскому урегулированию необходимо найти решение трех национальных вопросов, определяющих напряженность в конфликтной зоне: сербского, албанского и македонского. Каждый из них

имеет свою специфику, не может быть решен по единому шаблону и требует индивидуального подхода. Уже упоминалось, что Россия выступила с серьезным предложением созвать широкую международную конференцию по Балканам, чтобы решить проблемы, существующие в кризисной зоне. Развивая эту мысль, можно высказать предположение, что в такой конференции, которая чем-то отдаленно напоминала бы Берлинский конгресс 1878 года, решавший балканские проблемы (весьма неудовлетворительно, как показало последующее развитие), могли бы принять участие постоянные члены Совета Безопасности ООН и члены контактной группы по бывшей Югославии (в ряде случаев это членство дублируется). Инициатива российской дипломатии не встретила тогда поддержки. Однако она остается в силе, вопреки действиям западных стран, отстаивающих свою роль «миротворцев». Однако они показали уже полную несостоятельность.

Агрессия западных стран (включая США) и НАТО на Балканах возвращает нас к Хельсинкскому акту 1975 года и деятельности ОБСЕ. Известно, что принцип нерушимости границ, провозглашенный в Хельсинки, стал основой разрядки в отношениях между двумя полюсами существовавшей тогда биполярной системы. Однако в условиях крушения коммунистических режимов в Европе в 1989 – 1991 годах и распада многонациональных государств — Югославии и Советского Союза — эти принципы были нарушены двумя декларациями, принятыми 17 декабря 1991 года в Брюсселе на заседании министров иностранных дел стран—членов ЕС. Первая из них, Декларация о критериях признания новых государств в Восточной Европе и на территории бывшего Советского Союза, содержала ссылки на Заключительный акт Хельсинкского Сопещения, Парижскую Хартию, принципы самоопределения, Устав ООН, права человека, права национальных меньшинств и этнических групп. Вторая, — Декларация о Югославии, констатировала готовность стран ЕС признать независимость тех югославских республик, которые заявят о своем желании и подтвердят его принятием соответствующих обязательств.

Эти документы с самого начала вызвали глубокое недоумение. Прежде всего бросалось в глаза то, что состоявшие тогда в ЕС 12 государств самовольно взяли на себя функции, выходящие далеко за рамки посредника, и присвоили себе прерогативы ООН и СБСЕ как региональной организации принимать решения, касающиеся судеб суверенного и независимого государства. Во-вторых, декларации ЕС как бы создавали правовую основу для легализации односторонних действий отдельных республик, поощряли сепаратистские настроения и игнорировали существование Югославской федерации как субъекта международного права (к тому времени Беловежское соглашение 8 декабря 1991 года объявило о роспуске Советского Союза и создании Содружества независимых государств — СНГ). В-третьих, в декларациях ЕС лукаво смешивались понятия государствен-

ных границ и административных межреспубликанских границ, что вступало в противоречие с правом наций на самоопределение и открывало возможности для применения «двойных стандартов» при решении многих проблем. В результате была нарушена одна из важнейших норм международного права и нации оказались разделенными на две категории: за одними право на самоопределение признавалось, для других отрицалось. В обоих случаях, как ни странно, со ссылкой на один и тот же принцип нерушимости границ. Это породило многочисленные этнические конфликты как на территории бывшей Югославии, так и на постсоветском пространстве, которые продолжаются и в настоящее время.

Главное же состояло в том, что оказался нарушенным сам Заключительный акт Хельсинкского Совещания, на котором основывалось существование СБСЕ (позднее переименованного в ОБСЕ). Что представляет собой в настоящее время эта региональная организация? Цели, ради которых она была создана, принадлежат прошлому. Принципы, на которых она строилась, нарушены, а то, что от них осталось, извращено. В итоге перед нами организация, лишившаяся смысла существования, ибо проблемы безопасности и сотрудничества в Европе решаются сейчас на других форумах (в частности, Совет Россия — НАТО). За ОБСЕ остался фактически лишь мониторинг состояния прав свободы слова и прав человека в посткоммунистических странах, который исполняется предвзято и односторонне. Кому нужна такая организация, которая только иногда используется западными странами, чтобы сорвать ту или иную договоренность, выработанную странами региона (вспомним, например, использование ОБСЕ для блокирования соглашения о нормализации положения в Молдавии, выработанного при посредничестве России)? Неудивительно, что ряд стран СНГ выступил с совместной критикой ее деятельности. Эта организация не может служить и средством для решения сложных проблем, существующих на Балканах. Настало время распрощаться с нею либо подвергнуть ее коренной реорганизации, с тем чтобы она перестала быть инструментом политики одной группы стран и превратилась в форум политического согласования проблем безопасности Европы.

В начале июня 2004 года состоялся визит в Россию премьер-министра Сербии В. Коштуницы. На совместной с президентом В. Путиным пресс-конференции они заявили о совпадении взглядов по важнейшим вопросам международной жизни, включая Балканы. Центральное место заняло обсуждение положения в Косове. Характерна параллель, проведенная В. Путиным между ситуацией в Косове и в Ираке. «Если бы у мирового сообщества хватило мужества и сил для того, чтобы предотвратить бомбардировки Белграда в свое время, сегодня не было бы такой тяжелой ситуации в иракском кризисе», — сказал российский президент. Существующие там проблемы различны, но силовые подходы к их решению были однотипны, ошибочны и завели дело в тупик. В. Путин поддержал

план решения косовской проблемы, разработанный сербским правительством. Обе стороны выразили беспокойство в связи с хроническим невыполнением всех международных договоренностей относительно Косова, а также непрекращающимися попытками стран НАТО воздействовать на внутривосточную ситуацию в Сербии и Черногории.

Проблемы Косова не сходят с повестки дня. В конце сентября 2004 года в Вене состоялись очередные переговоры представителей Контактной группы, Совета Европы, сербского правительства и администрации ООН в Косове о реформе местного самоуправления и децентрализации администрации в Косове. Они не увенчались достижением договоренности. По окончании этих переговоров послы 19 стран ЕС в Белграде, встретившись предварительно с Б. Реджепи, который является косовским премьер-министром, настоятельно рекомендовали прямые переговоры между Белградом и Приштиной. Это очередная попытка поставить обе стороны на один уровень и тем самым оказать давление на сербское правительство. Характерно, что в 2005 году в ОБСЕ председательствовать будет Словения. В этой связи обращает на себя внимание дискуссия ведущих политиков этой страны в конце сентября 2004 года, в ходе которой был затронут вопрос о будущем Косова. Д. Рупел, недавно оставивший пост министра иностранных дел, высказал мнение, что Словения должна поддерживать предоставление Косову независимости при условии исполнения ею «стандартов», выработанных для нее.

* * *

Состоявшиеся в последнее время встречи политических руководителей России и балканских стран свидетельствуют, конечно, о некотором оживлении отношений между ними, но при этом нельзя не видеть уменьшение роли РФ в экономических связях, не говоря уже о полномасштабном политическом взаимодействии.

Все это отражает реалии современности. Первоочередное значение для России сейчас имеют проблемы отношений со странами СНГ. Наравне с ними внимание приковывают отношения с ведущими мировыми державами — прежде всего с США, Китаем, западными государствами, Индией. Приближение НАТО к границам России выдвигает на важное место ее отношения с такими соседними государствами, как Польша, прибалтийские страны и т.д. Утратив свое прежнее геополитическое значение, Балканы уже не представляют для России такого интереса, как прежде. Однако не следовало бы делать поспешный вывод, что Москва утратила интерес к этому региону. Изменились лишь методы и цели ее политики.

Опыт истории показывает, что ничто не бывает вечным. Россия уже не раз переживала потерю своего влияния на Балканах, причем даже в гораздо большей степени. Признать ее нынешнее влияние слабым было бы также преувеличением и односторонней оценкой. Как говорил в свое вре-

мя болгарский царь Борис, отец нынешнего премьер-министра Болгарии, Россия может быть чем угодно, но она никогда не будет нулем. Добавим: Россия, несомненно, будет продолжать свои усилия на международной арене, чтобы изменить в лучшую сторону положение всех стран много-страдального Балканского региона.

Примечание

¹Работа над статьей была завершена в середине октября 2004 года и соответственно освещает события до этого периода.

Ал. А. Громько

Великобритания: после захода солнца*

В 1962 году мир обошла фраза Дина Ачесона, бывшего госсекретаря, а в то время советника президента США: «Британия утратила империю и не нашла новой роли в мире». Кризис идентичности, постигший страну во второй половине прошлого века, дает себя знать до сих пор. Исчезновение империи не только обусловило внешнеполитическую растерянность Лондона, которому пришлось в исторически очень сжатые сроки выстраивать новую систему приоритетов на мировой арене, но и вызвало надлом в национальном самосознании, потерявшем привычную целостность. Многие из нынешних проблем британского общества уходят корнями не в столь уж давнее имперское прошлое, являясь порождением психологического стресса, пережитого нацией, которая привыкла ощущать себя супердержавой.

РAХ BRITANNICA

Своеобразное геополитическое положение Соединенного Королевства, отделенного от континентальной Европы узким проливом, всегда служило важным фактором его развития. Окружающий страну океан не столько защищал ее от иностранного нападения, сколько способствовал территориальному расширению, будучи не преградой, а проводником устремленности британцев вовне. В XVI – XVIII веках сложилась невиданная по размаху и мощи империя, над которой «никогда не заходит солнце». В XIX столетии она владела колониями на пяти континентах, на ее территории проживало 500 млн человек. Империя не рассматривалась британцами исключительно как источник наживы и механическая сумма отдаленных территорий, которые Лондон контролировал силой. Ее воспринимали как взаимосвязанную корпорацию. Границы самой метрополии носили промежуточный, второстепенный характер; именно внешние рубежи империи очерчивали мир, в котором британцы долгое время чувствовали себя как дома. Империя имела для них экзистенциальный смысл, определяла их мироощущение, к ней относились как к живому организму, вызывавшему особые чувства.

Империя являла собой ключевой фактор не только внешней, но и внутренней жизни метрополии, поддерживала в ней социальное спокойствие, заставляя представителей всех слоев общества чувствовать себя членами великой нации избранных. Став для англичан символом величия, их гор-

* Громько Ал. А. Великобритания: после захода солнца // Россия в глобальной политике. 2005. № 6.

достью, неотъемлемой частью национального самосознания, империя в то же время воспринималась как нечто обыденное, свойственное естественному порядку вещей. До середины XX века выезд из Великобритании в колонии, протектораты, доминионы и зависимые территории намного превышал въезд. Коренные британцы охотно жили там годами и поколениями, будучи военными, чиновниками, миссионерами и пр.

Во второй половине XIX столетия, во времена, отмеченные деятельностью таких личностей, как Бенджамин Дизраэли, Джозеф Чемберлен и Сесил Родс, Британская империя находилась на пике своего могущества. Тогда-то и сформировалось представление о «бремени белого человека» как моральное оправдание имперского правления. В глазах большинства британцев того периода управление империей являлось хотя и драгоценной, но тяжелой ношей, требовавшей, помимо материальных и физических затрат, таких качеств, как чувство долга, альтруизм и самопожертвование.

Со временем британцы стали относиться к своей империи как к явлению вечному и непреходящему. Имперский менталитет, то есть мышление в глобальных категориях свободного перемещения людей, финансов, товаров и услуг, просвещенческий мессианизм, снисходительное отношение к другим народам, ощущение англосаксонской исключительности, в значительной степени свойствен им и по сей день.

Считалось, что в общеисторическом контексте империя внесла бесценный вклад в мировое развитие, освободив многочисленные народы от варварства. Многие политики, особенно консервативного толка, вплоть до середины XX века утверждали, что Британская империя — это наиболее эффективный из известных инструментов распространения демократии. (Как в данной связи не вспомнить аргументы современных сторонников неоимперской политики, обслуживающих интересы единственной сверхдержавы!).

Планы либерализации режима колониального правления разрабатывались уже с середины XIX столетия. Правящие элиты не почивали на лаврах, а прилагали усилия по модернизации. К 1914 году британские доминионы Канада, Австралийский Союз (Австралия), Новая Зеландия и Южно-Африканский Союз пользовались широким самоуправлением, а Вестминстерский статут, принятый в 1931-м, еще больше расширил их самостоятельность. (Доминионы — государства в составе Британской империи, позднее Британского содружества наций, первоначально заселенные в основном европейцами и добившиеся самоуправления, в отличие от колоний, где население небританского происхождения управлялось чиновниками из метрополии. Официально термин утвержден Имперской конференцией 1926 года, указавшей, что Соединенное Королевство и доминионы являются автономными сообществами в рамках империи, равными по своему статусу и не подчиненными друг другу в своих внутренних и внешних

делах. В 1947-м термин «доминион» был заменен термином «член Содружества», что, однако, не изменило там форму власти. — *Peg.*)

Начиная с этого времени британские законы вступали в силу в доминионах только с согласия последних, а законы, инициировавшиеся на местах, больше не нуждались в одобрении Лондона. Годом позже на Оттавской конференции была принята система имперских преференций, защитившая рынки ввозными пошлинами. В 1935 году получил одобрение либеральный Закон об управлении Индией. Сложилась концепция Содружества как новой формы отношений между метрополией и доминионами, а затем и всеми бывшими колониями Британии. (По мере распада британской колониальной системы на смену понятию «Британская империя», официально употреблявшемуся с 1870-х, пришло понятие «Британское содружество наций». С 1947 года — «Содружество» (*Commonwealth*). В настоящее время Содружество не выступает как единый актер на международной арене. Связи между его государствами-членами носят скорее символический характер, при этом каждая страна пользуется безоговорочным правом одностороннего выхода из объединения. Особое положение Великобритании в Содружестве определяется не юридическими нормами, а политическими и экономическими отношениями между ней и соответствующими странами. — *Peg.*)

Тем трагичнее воспринимались постепенное угасание, упадок империи, ставшие необратимыми в результате новой расстановки сил после Второй мировой войны. Даже в середине XX века, в самый разгар деколонизации, около четверти всего экспорта и импорта Великобритании приходилось на ее имперские владения. А если учесть другие дивиденды — престиж, многочисленные военные базы и коммуникации, то легко представить себе масштабы смятения в головах британских политиков, вынужденных в 1940 — 1960-е расставаться со всем этим добром.

В 1947 году Индия, «жемчужина в короне Британской империи», обрела независимость. Это событие «открыло шлюзы», однако поначалу значительная часть лондонского истеблишмента все еще считала, что этой потерей можно ограничиться. В Форин оффисе рассматривалась идея создания блока западноевропейских стран, лидирующая роль в котором отводилась Великобритании со всеми ее владениями и который мог бы на равных соперничать с СССР и США. Уинстон Черчилль выступил с концепцией «трех кругов», опоясывающих Британию. Первый круг, или сфера, — это империя, второй — США, Канада и другие английские доминионы, третий — континентальная Европа. «...Мы являемся единственной страной, которая играет великую роль в каждой из сфер. Фактически — главный центр связи... мы имеем возможность объединить все три сферы», — писал Черчилль. А после прихода консерваторов к власти в 1951-м он заявил, что выиграл выборы не для того, чтобы «председательствовать при закате Британской империи».

Последние иллюзии о возможности сохранить империю развеял Суэцкий кризис 1956 года. Именно тогда большая часть британского политического класса окончательно осознала, что претензии на сохранение статуса глобальной державы не подкреплены ни экономической, ни финансовой, ни военной мощью. В 1960-м, когда была провозглашена независимость сразу 17 государств африканского континента, премьер-министр Великобритании Гарольд Макмиллан, выступая в Кейптауне, признал неизбежность деколонизации. В 1964 году новый глава правительства Гарольд Вильсон еще заявлял, что границы Британии «проходят по Гималаям», однако уже в 1967-м на фоне экономических проблем и девальвации фунта стерлингов кабинет объявил о выводе британских войск «к востоку от Суэца». После этого оставалось вести лишь «арьергардные бои» — решать родезийскую проблему, а потом уходить из Гонконга. В стране, жители которой прежде отличались монолитным ощущением принадлежности к метрополии, произошла трансформация самого понятия «британство», начавшего с небывалой интенсивностью дробиться на английскую, шотландскую, валлийскую и ирландскую составляющие. Кроме того, Великобритании был брошен еще один вызов — необходимость по-новому строить отношения в треугольнике Британия — Европа — США.

Менялись и другие аспекты мировосприятия. Культурная парадигма, заданная викторианской Англией, уступала место неприятию конформизма, новым представлениям об общественной морали, искусстве, отношениях между полами, человеческой индивидуальности. С новой силой зазвучали многие пассажи из эссе Мэтью Арнолда «Культура и анархия» (Matthew Arnold. *Culture and Anarchy*. 1869), критиковавшего англичан за излишний прагматизм и филистерство и призывавшего их к более широкому, «европейскому» взгляду на вещи. В 1970-е годы страна столкнулась с социально-экономическими проблемами, Британию стали именовать «больным человеком Европы». До этого так называли Францию в годы послевоенной правительственной чехарды, а еще раньше — Османскую империю на закате ее существования.

Однако никакие перипетии развития не стерли из исторической памяти жителей Альбиона воспоминания о *Rex Britannica*. Это стало очевидным в 1982 году, когда вспыхнул британо-аргентинский вооруженный конфликт из-за Фолклендских островов. По сути, эта война, которую можно рассматривать как защиту британской заморской территории от нападения извне, была справедливой. Однако само отношение к этому конфликту, сопровождавшая его риторика, возрождение джингоизма (приверженность крайним шовинистическим воззрениям, агрессивный, воинствующий патриотизм. Данный термин, впервые появившийся в конце 1870-х, произошел от английского слова *jingo* — «джинго», кличка английских шовинистов. — *Reg.*) продемонстрировали стремление англичан

показать всему миру, что Великобритания не просто европейское государство, а по-прежнему великая держава.

Однако фолклендский «всплеск» не получил продолжения. На самом деле Британия уже не только не могла, но и не желала чувствовать себя наследницей империи. Несмотря ни на что, отношение британцев к окружающему их миру изменилось. В противовес постимперскому синдрому, время от времени все-таки дававшему себя знать, начал формироваться комплекс «маленькой Англии» — ощущение уязвимости своей страны перед внешними опасностями и стремление во что бы то ни стало оградиться от них. Одним из признаков такой трансформации стало нарастание враждебности к иностранцам, особенно цветным, появление в стране националистических, шовинистских настроений.

Бремя национал-шовинизма

В 1968 году лидер консерваторов Эдвард Хит вывел из состава «теневое кабинета» видного консервативного политика Инока Пауэлла за некорректные высказывания в адрес иммигрантов из бывших британских колоний. Выступая в Бирмингеме, Пауэлл сравнил Британию с Древним Римом, павшим под натиском варваров. «Словно римлянин, — патетически восклицал он, — я вижу воды Тибра, бурлящие кровью». (По прогнозам, именно Бирмингем, характеризующийся значительным культурным многообразием, станет в 2007-м первым городом в Великобритании, где цветные жители, в первую очередь мусульмане, превысят по численности белых.)

Несмотря на крушение политической карьеры Пауэлла, «твердая позиция» по вопросам иммиграции стала с тех пор одной из отличительных черт политики Консервативной партии. Хотя в целом представителям британского истеблишмента удавалось не переступать грань политической корректности, скандалы, связанные с расистскими высказываниями то одного, то другого политика, случались не раз. В 1979 году предвыборный манифест Консервативной партии содержал обещание ужесточить политику в отношении иммигрантов и этнических меньшинств.

Иммиграционный контроль за лицами, приезжающими из государств Содружества, был введен в 1962-м и усилен в 1971 году. После принятия в 1981-м и 1987-м законов об иммиграции нахождение в стране сверх установленного срока стало уголовно наказуемым. Закон 1996 года усложнил правила выплаты социальных пособий определенным категориям переселенцев. Фактически это означало отказ от старой доброй традиции, коренящейся в идее «бремени белого человека», его ответственности перед колонизованными народами.

Вплоть до конца 1980-х этнические меньшинства не имели своих представителей в британском парламенте. Лишь на выборах 1987 года от лей-

бористов избираются четыре депутата с черным цветом кожи. В 1997-м от трех ведущих партий было выставлено 42 кандидата, относящихся к этническим меньшинствам (13 — от лейбористов, 10 — от консерваторов и 19 — от либерал-демократов). На следующих всеобщих выборах — 66 (соответственно 22, 16 и 28). Лишь два депутата представляли интересы мусульманской общины. К началу 1990-х годов в Британии стали говорить о смерти идеалов Содружества, о том, что дискриминация по расовому и национальному признаку приняла в стране институциональный характер.

Лейбористы, сменившие консерваторов в 1997-м, более благосклонно относились к выходцам из стран Третьего мира, главным образом бывших британских колоний, но здесь сказались не столько рудименты имперского мышления, сколько демократические идеалы и электоральные императивы. Вместе с тем ужесточение подхода лейбористов к проблеме иммиграции в последние годы, война в Ираке оттолкнули от лейбористского правительства многих представителей этнических меньшинств, особенно мусульман. Именно этим фактором в значительной степени объясняются потери правящей Лейбористской партии на довыборах в 2004 — 2005 годах.

Влияние имперского прошлого особенно заметно в деятельности современных ультраправых движений. После Второй мировой войны в их агитации на первый план вновь, как когда-то, вышла имперская тематика и идея «бремени белого человека». Однако если раньше в основе подобных настроений лежало ощущение снисходительного превосходства над туземными народами, то с началом болезненного распада империи их сменили враждебность, неприязнь и агрессия.

Откровенную шовинистическую риторику использовали несколько политических движений. В 1967 году в результате объединения ряда организаций был образован Национальный фронт (*National Front, NF*). Национал-популизм NF нашел отклик главным образом в среде городских неквалифицированных рабочих. Пик популярности NF пришелся на конец 1970-х, когда его численность достигла 20 тысяч человек. В следующее десятилетие популярность NF несколько снизилась в связи с тем, что урапатриотическую риторику перехватила Маргарет Тэтчер.

Тогда же о себе заявила Британская национальная партия (*British National Party, BNP*), пользующаяся репутацией расистской организации. Питательной почвой для роста ее популярности оказалось враждебное отношение к иностранцам, но если раньше проявление шовинизма и расизма представляло собой реакцию на проблемы, связанные с распадом Британской империи, то теперь оно было обусловлено новым испытанием для британского самосознания — процессами глобализации, которые привели в движение большие массы людей.

BNP выступает за прекращение «провалившегося», по ее мнению, мультиэтнического эксперимента и позиционирует себя как защитницу коренных британцев от проводимой «новыми лейбористами» политики

«культурного обезличивания». «Если нынешняя демографическая тенденция продолжится, — говорится на сайте организации, — то мы, коренные британцы, через 60 лет превратимся в этническое меньшинство в собственной стране. Мы призываем к незамедлительному прекращению всякой иммиграции, к депортации незаконных иммигрантов и введению системы добровольного переселения для законных иммигрантов... Мы запретим «позитивную дискриминацию», которая превратила белых британцев в жителей второго сорта».

К 2004 году присутствие BNP на политической сцене стало настолько заметным, что представителям трех ведущих партий пришлось провести серию консультаций для координации действий, направленных против ультраправых. Если в 1997-м на выборах в британский парламент свои голоса отдали BNP около 50 тысяч человек, то в 2005 году — уже свыше 200 тысяч. Популярности организаций, подобных BNP, способствовали беспорядки на расовой почве в истекшие десятилетия. В последний раз межэтнические столкновения, нередко провоцируемые ультраправыми, прокатились по городам Северо-Западной Англии в 2001-м. В Лидсе причиной беспорядков послужил арест одного бангладешца, в ходе которого полиция, по словам очевидцев, проявила чрезмерную грубость. В столкновениях азиатской молодежи со стражами порядка не обошлось без баррикад из горящих автопокрышек и «коктейля Молотова».

Главные лозунги ультраправых — запрет иммиграции и защита этнической чистоты коренных британцев — перемежались с проявлениями враждебности к Европейскому союзу. В этом BNP и близкие ей движения смыкались с партиями антиевропейской направленности.

Тем не менее очевидно: несмотря ни на что, демографические и миграционные тенденции неизбежно приведут к тому, что политический вес выходцев из бывших британских колоний и протекторатов возрастет, причем их позиции будут становиться все более самостоятельными.

Между Европой и США

В 1950 – 1960-е годы в Британии доминировала точка зрения, согласно которой, чтобы компенсировать потерю империи и влияния, Лондону необходимо было стать «особым партнером» заокеанского соседа. Когда в годы холодной войны США и Европа объединились во имя противостояния общему противнику, Британия выстраивала с ними не альтернативные, а взаимодополняющие отношения.

Однако окончание холодной войны подтолкнуло страны — участницы интеграции к самоутверждению в качестве самостоятельного игрока на мировой арене. Со времени прихода к власти в США Рональда Рейгана, который положил конец американскому либеральному проекту так же решительно, как Маргарет Тэтчер уничтожила политический консенсус в

Великобритании, европейская и американская модели развития все больше расходились. Современное европейское мировоззрение основано на философских и социологических коммунитарных теориях Юргена Хабермаса, Эмиля Дюркгейма, Ричарда Тоуни, Джона Роулса и Джона Кейнса и имеет мало общего с индивидуалистическими традициями американского консерватизма, опирающимися на идеи Роберта Нозика, Лео Штраусса, Ирвинга Кристола, Дэниела Патрика Мойнихэна и Томаса Фридмена.

После окончания эпохи тэтчеризма Британия вновь задалась вопросом: может ли она одновременно быть и европейской, и англосаксонской страной? В начале XXI века, особенно на фоне ситуации в Ираке, значительная часть интеллектуальной и деловой элиты Британии остро ощущает шаткость положения страны, одной ногой стоящей в США, а другой — в Европе. Европеизации Британии сопротивляются в основном правые круги политической элиты и часть военного истеблишмента. Хотя процесс европейской интеграции приостановился вследствие провала ратификации евроконституции, время принципиального выбора для Великобритании приближается. Стране долго удавалось балансировать на краю внутрицивилизационного надлома, однако, когда он становится все больше похож на разлом, необходимо определяться.

Большинство британских политиков считают «особые отношения» с США исчерпавшим себя проектом. Однако проблема состоит в том, что англичане, составляющие 80% населения страны, настороженно относятся и к Европе. Это усиливает нерешительность лейбористов и подпитывает антиевропейские настроения Консервативной партии. Растет спрос на популистские движения, опирающиеся на два взаимоисключающих свойства английской самоидентификации: с одной стороны, неспособность смириться с падением глобальной роли Британии, с другой — комплекс уязвимой «маленькой Англии». В 1993 году на британскую политическую сцену явилась под лозунгом выхода страны из Европейского союза Партия независимости Соединенного Королевства (UK Independence Party, UKIP). Эта организация — политическое воплощение агрессивного и популистского аспектов английского национализма, она опирается как раз на тех, кто страдает комплексом «маленькой Англии». Ее идеологи усматривают главный источник опасности в евробюрократии, подтачивающей суверенитет страны; их излюбленные лозунги — «Кто правит Британией?», «Вернем британцам родину!», «Восстановим контроль над нашими границами!».

UKIP с готовностью эксплуатирует ксенофобию, исторические обиды и уничижительные национальные стереотипы, избрав демагогию в качестве главного орудия агитации. Популярность UKIP показывает, что подспудное неприятие иностранцев — явление достаточно массовое в Британии. То же самое продемонстрировал и опрос, проведенный социологами из агентства MORI в марте 2001 года: 71% респондентов поддержали идею

проведения референдума о выходе Британии из состава ЕС, 52% выразили готовность проголосовать за такой шаг.

Так же как и в других популистских движениях Британии, включая BNP, ведущую роль в UKIP играют не маргиналы, а представители истеблишмента. С 2002-го партией руководит Роджер Кнапман, который в 1987—1997 годах представлял в парламенте Консервативную партию, занимал высокие министерские и партийные посты, в частности был «партийным кнутом» (*party whip* — организатор работы партийной фракции в парламенте, в обязанности которого входит поддержание дисциплины, обеспечение голосования в соответствии с «генеральной линией» и т.д. — *Прим. ред.*).

Однако наиболее известный деятель UKIP — Роберт Килрой-Силк, который, в отличие от большинства видных евроскептиков, вышел из рядов Лейбористской партии. За его плечами диплом Лондонской школы экономики, преподавательская работа в университете, многолетняя деятельность в парламентской фракции лейбористов, а затем успешная карьера телеведущего.

Эксплуатируя глубинные страхи обывателя, Килрой-Силк умело трансформировал свою известность в политический капитал. Газеты окрестили его «британским Берлускони», претендующим на роль защитника «простого человека» от «продажных политиков», «незваных иностранцев» и «брюссельских бюрократов». За Килрой-Силком стоят такие фигуры, как, к примеру, магнат Ричард Десмонд — владелец медиагруппы Express (газеты *The Express*, *The Sunday Express* и *The Star*).

Популярность UKIP обусловлена не столько политической конъюнктурой, сколько проблемами, связанными с самоидентификацией британцев в условиях деволуции — постепенной федерализации государственного устройства страны — и европейской интеграции, совпавших с всеобщим недовольством политическим истеблишментом, непоследовательным европеизмом лейбористов и продолжающимся кризисом Консервативной партии.

Британия наедине с собой

Помимо «трех кругов», о которых в свое время говорил Уинстон Черчилль, у Британии имелось и четвертое, внутреннее измерение — сфера первоначальной экспансии Англии, вовлекшей в свою орбиту Ирландию, Уэльс и Шотландию. Сплав этих составляющих и стал ядром британства. Недаром эпос о короле Артуре и рыцарях Круглого стола имеет кельтское происхождение, и если Ланселот и Гвиневьера — персонажи древних англосаксонских сказаний, то Тристан и Изольда — это опять же герои кельтского фольклора (Друстан и Ессилт).

В то время как регионы «кельтской периферии» обладали широкой автономией, сердцем Великобритании всегда оставалась Англия, а англича-

не составляли государствообразующую нацию. Английский национализм не был ни этническим, ни разъединяющим, а выполнял гражданскую, интегрирующую функцию. Британская империя представляла собой не что иное, как воплощение английского мессианизма и английского видения международного устройства. Распад империи привел к фундаментальному сдвигу в самосознании британских граждан. Активизировались национальные движения, все большее число людей ощущали себя не британцами, а шотландцами, валлийцами, ирландцами. По опросам общественного мнения, даже в Англии лишь треть населения считает себя в первую очередь британцами.

Факторы, долгое время объединявшие жителей страны (протестантизм, превосходство британских институтов власти, монархия, империя), переставали работать. Известный британский мыслитель Дэвид Маркуэнд назвал идею «британства» в ее традиционном виде анахронизмом. Если раньше доминировала точка зрения о Великобритании как об однородном государстве, то в последние десятилетия англоцентристская версия британской истории подверглась критике. Фрагментация британского самосознания ускорилась в результате реформ «новых лейбористов», направленных на расширение региональной автономии. Ряд британских интеллектуалов сделали вывод о том, что центробежные процессы однозначно приведут к дезинтеграции страны. Так, шотландский исследователь Том Нейрн утверждает: лейбористы глубоко заблуждаются, полагая, что деволюция остановит рост национализма. Только отделившись друг от друга, Англия и Шотландия обретут жизнеспособную постимперскую идентификацию. Другие, признавая факт подспудной федерализации государства, не усматривают в этом опасность для ее территориальной целостности. «Миф о «единой и неразделимой» британской нации показывает, как Британия воспринимала себя в прошлом, — пишет специалист по Шотландии Джеймс Митчелл. — Новый миф об особости Шотландии искажает реальность не меньше». Характерно, что с 2001-го слово «Британия» в названии ежегодника Государственного бюро национальной статистики было заменено на «Соединенное Королевство».

Нынешнее лейбористское правительство убеждено в необходимости сохранить единство Великобритании путем дальнейшей модернизации ее конституционного устройства, развития культурного многообразия. Немало и тех, кто видит путь к сохранению целостности в установлении республиканской формы правления взамен монархии, переставшей служить символом единства нации.

Процесс обособления различных частей страны вряд ли обратим, однако вовсе не обязательно рассматривать это как трагедию. Англия достаточно либеральная страна, чтобы избежать местечкового национализма. Возможно, что единство в долгосрочной перспективе будет сохранено именно благодаря развитию федерализма. Однако движение от крупных

и гетерогенных политических и культурных образований к более мелким и однородным может усилить опасность идентификации на основе этнических и религиозных принципов.

* * *

В свете трагических событий в Лондоне в июле 2005 года, организаторами которых были не иностранцы, а натурализованные и даже выросшие в Британии мусульмане, особенно остро встал вопрос о том, что такое британская нация, как соотносятся интеграция и ассимиляция, жизнеспособна ли концепция мультикультурализма. В Британии неожиданно появились свои «лица кавказской национальности» — мусульмане. А ведь совсем недавно, в 2002-м, девять из десяти жителей страны считали, что британец не обязательно должен быть белым, четверо из пяти — что необходимо уважать права этнических меньшинств.

Как теперь изменятся общественные настроения? Как реанимировать британство, и прежде всего чувство сопричастности и доверия друг к другу, если в обществе царит атмосфера всеобщей подозрительности, а за жизнью британцев на улицах, в магазинах и банках, аэропортах и общественном транспорте наблюдают более четырех миллионов камер слежения? Хочется верить, что Великобритания не поддастся культурной автаркии и ксенофобии, не растеряет свое многообразие и не откажется от диалога культур и образов жизни. То есть останется такой, каковой в эпоху своего расцвета была Британская империя.

Н. Е. Аникеева

Особенности внешней политики Испании в период правления Хосе Луиса Родригеса Сапатеро: 2004–2008 гг.*

Испании в XX в. пришлось пройти сложный путь, прежде чем она стала современной демократической и процветающей страной. Это обусловлено прежде всего гражданской войной 1936 – 1939 гг. и ее итогами, а так же трудностями при переходе от франкизма к демократии и еще рядом причин — как социально-политического, так и экономического характера. Со второй половины 70-х годов наблюдается активизация внешнеполитической деятельности Испании, получившей возможность в постфранкистский период активно участвовать в решении актуальных международных проблем. Формирование основных контуров ее современной внешней политики пришлось на период нахождения у власти в стране парламентских кабинетов, последовательно сменявших друг друга. Речь идет о деятельности Союза демократического центра (СДЦ) во главе с его лидерами Адольфо Суаресом (1976 – 1981) и Леопольдо Кальво Сотело (1981 – 1982); Испанской социалистической рабочей партии (ИСРП), возглавляемой Фелипе Гонсалесом (1982 – 1996), и Народной партии (НП) во главе с Хосе Марией Аснаром (1996 – 2004). В результате эффективной деятельности этих правительств повысились роль и авторитет Испании в мире. Она стала экономически и политически развитым демократическим государством, которое проводит в целом последовательный внешнеполитический курс.

На состоявшихся в Испании 9 марта 2008 г. парламентских выборах ИСРП получила голоса 43% избирателей при явке более чем 75%, что соответствует 169 из 350 мест в Конгрессе депутатов — нижней палате испанского парламента, а Народная партия заработала 154 мандата. В состав нового правительства Сапатеро вошли важные министры предыдущего: вице-премьер Мария Тереза Фернандес де ла Вега и Педро Сольбес, а также возглавлявший Министерство иностранных дел Мигель Моратинос.¹

Осложнение внутривнутриполитической ситуации в Испании в начале 2000-х годов, которое было обусловлено разногласиями в испанском обществе в отношении внешнеполитического курса по Ираку, избранного премьер-министром Народной партии Х. М. Аснаром (1996 – 2004), под-

* Аникеева Н. Е. Особенности внешней политики Испании в период правления Хосе Луиса Родригеса Сапатеро: 2004 – 2008 гг. // Вестник МГИМО-Университета. 2008. № 2.

твердило тесную связь, существующую между внешней и внутренней политикой в стране. Не вызывает никакого сомнения, что одной из основных причин поражения Народной партии на выборах в марте 2004 г. стало неприятие широкими слоями населения участия Испании в операции в Ираке. Последней каплей стала трагедия, произошедшая в Мадриде на станции Аточа, когда в результате взрыва, произведенного террористами из «Аль-Каиды», погибли 192 человека и более 2 тысяч было ранено. Оппоненты консервативной партии отмечали, что она оторвалась от большей части испанского общества, что в конечном счете и привело к победе ИСРП и смене кабинета министров. Новым премьер-министром Испании стал лидер Испанской социалистической рабочей партии Хосе Луис Родригес Сапатеро².

После победы на всеобщих парламентских выборах 14 марта 2004 г., где социалисты набрали 42,64% голосов и получили 164 места в парламенте, новое правительство ИСРП, выполняя предвыборные обещания, взяло курс на возврат к традиционным внешнеполитическим ориентирам с целью восстановления широкого консенсуса в испанском обществе в отношении национальной внешней политики. По ряду важных моментов внешнеполитическая стратегия социалистов заметно отличалась от политики предыдущего консервативного правительства Хосе Марии Аснара. В первую очередь речь шла о стремлении вернуть практику принятия решений по важнейшим международным вопросам под эгиду ООН, о восстановлении более тесных отношений с Евросоюзом под лозунгом «никаких “старых” и “новых” Европ». Была поставлена задача выравнивания «проамериканского крена», доминировавшего в последний период правления Народной партии, и усиления европейского ориентира внешнеполитической линии Мадрида. Последний позиционировался в качестве «естественного геостратегического направления для Испании» и способствовал активизации в этом контексте партнерских взаимоотношений с Францией и Германией.

Одновременно социалисты поставили перед собой и населением Испании и более амбициозные политические цели, тем более что экономический рост в 2005–2006 гг. позволял всерьез обсуждать перспективы испанского членства в Группе 8 (G8)³. Х. Л. Родригес Сапатеро вновь подтвердил намерение в скором времени инициировать процесс включения страны в «Восьмерку». Эти заявления свидетельствовали не только об уверенности испанских социалистов в успешном экономическом развитии страны под их руководством, но и, несомненно, несли внутривнутриполитическую нагрузку — подключение Испании к «Большой восьмерке» было одной из задач консервативного правительства Х. М. Аснара, так и оставшейся нереализованной.

Говоря о современном положении Испании в мировой экономике, необходимо отметить, что в последнем квартале 2007 г. — первом квартале 2008 г., по данным Евростата, Испания находится на 5-м месте по показате-

лю ВВП среди европейских стран после Германии, Франции, Великобритании, Италии, который составлял 271,598 млн евро⁴.

Российско-испанские отношения

Что касается российско-испанских отношений, то здесь наблюдалась полная преемственность позиций НП и ИСРП. Они состояли в укреплении сотрудничества и партнерства между нашими странами, что во многом определяется исторической спецификой наших отношений. Одним из важных этапов в политике Испании в контексте сотрудничества с Россией стал визит в Испанию министра иностранных дел РФ С.В. Лаврова, состоявшийся 10 октября 2005 г. По его словам, РФ и Испания являются «партнерами практически в любой сфере двусторонних отношений и практически по любой международной проблеме. Эти отношения прочно развиваются в русле договоренностей, достигнутых на встречах (2004 г., 2005 г. — *прим. автора*) президента РФ Владимира Путина с королем Испании Хуаном Карлосом I и премьер-министром Испании Х. Л. Родригесом Сапатеро»⁵.

Основной ареной двустороннего взаимодействия стран оставалось сотрудничество в области разрабатываемой на платформе ООН программы сосуществования культур, поддержка Москвой испанской инициативы о создании «Альянса цивилизаций». С. В. Лавров высказался за то, чтобы дополнить интенсивный политический диалог расширением контактов деловых кругов и, поскольку Россия и Испания выступают за наращивание партнерства между ЕС и Россией, — за вывод его на новый уровень после 2007 г.⁶

Однако кульминацией развития российско-испанских отношений закономерно стал государственный визит 8–9 февраля 2006 г. Президента Российской Федерации Владимира Путина в Испанию. В ходе визита Москва и Мадрид нашли немало точек соприкосновения как в политической, так и в экономической сферах.

В принятом заявлении о совместных действиях в борьбе с терроризмом были намечены почти два десятка аспектов этой работы. Обе страны твердо заявили, что будут укреплять центральную роль ООН в вопросах борьбы с терроризмом, содействовать скорейшему подписанию и ратификации всеми государствами 13 глобальных конвенций и протоколов в этой области, прилагать необходимые усилия для скорейшего принятия Всеобъемлющей конвенции по международному терроризму, а также всемерно поддерживать усилия по разработке глобальной стратегии в этой сфере. Наряду с этим было подчеркнуто, что Россия и Испания намерены способствовать скорейшему вступлению в силу международной конвенции о борьбе с актами ядерного терроризма, а также конвенции Совета Европы по предупреждению терроризма, оказывать, в том числе

под эгидой «Большой восьмерки», техническое содействие третьим странам в укреплении их антитеррористического потенциала⁷.

Кроме того, были подписаны межправительственные соглашения о сотрудничестве в исследовании и использовании космического пространства в мирных целях и в сфере туризма, а также ряд документов в сфере бизнеса. Итоги государственного визита были довольно высоко оценены российскими и испанскими обозревателями. Они еще раз подчеркнули, что между странами существует принципиальная близость подходов по ряду основных политических проблем современного мира (ситуации на Ближнем Востоке и в Ираке, например). Однако в экономической сфере отношения между Россией и Испанией пока не набрали нужной динамики. Товарооборот и взаимные инвестиции растут, но общий их уровень все еще остается довольно скромным на фоне некоторых других стран Европы. Согласно данным испанской статистики, объем двустороннего торгового оборота за первое полугодие 2005 г. увеличился на 48,7% по сравнению с аналогичным периодом 2004 г. На наш взгляд, наличие природных ресурсов в России и их дефицит в Испании, прежде всего по энергообеспечению, также открывают обширные возможности для взаимодействия.

Правительство Сапатеро продолжает вести позитивный диалог с Россией. Подтверждением этому могут служить итоги очередного визита министра иностранных дел РФ С.В. Лаврова в Мадрид 17 – 18 апреля 2007 г., в ходе которого состоялась его встреча с испанским коллегой Моратиносом и обмен мнениями по вопросам сотрудничества России и Европейского союза, деятельности Совета Россия—НАТО, по актуальным международным проблемам — ситуации в ближневосточном урегулировании, Ираке, Афганистане, по вопросу об иранской ядерной программе. И, конечно, важной темой для обсуждения стала деятельность и реформа ОБСЕ, председателем в которой в 2007 г. являлась Испания⁸.

Ответный визит главы МИД Испании М. А. Моратиноса в Москву состоялся 29 августа 2007 г. Во время переговоров он еще раз подчеркнул «важность реформирования ОБСЕ, особую роль в которой играет и Россия; необходимость обратить внимание всех государств, участвующих в Договоре об обычных вооруженных силах в Европе, на позицию Российской Федерации; приоритетность для председательства Испании в ОБСЕ вопросов о конфликтах на территории бывшего СССР (Южная Осетия и Приднестровье, Молдова)»⁹.

28 сентября 2007 г. состоялся очередной визит Х. Л. Родригеса Сапатеро в Россию. Встреча с Президентом РФ В. В. Путиным проходила в городе Сочи. В ходе встречи обсуждались различные вопросы двусторонних отношений, в частности, торгово-экономическое сотрудничество, взаимодействие по таким направлениям, как борьба с организованной преступностью, наркоторговлей, отмыванием денег, предупреждение стихийных бедствий и взаимопомощь при их ликвидации, а также пер-

спективы развития связей в области культуры, науки, образования и туризма. В присутствии глав обоих государств был подписан Меморандум о взаимопонимании, который дал старт работе российско-испанского форума — диалога гражданских обществ, призванного позволить представителям общественных кругов обеих стран вести диалог по вопросам, представляющим обоюдный интерес¹⁰.

Так же необходимо отметить, что 19 июня 2008 г. состоялся визит Хуана Карлоса I в Москву. Испанский король установил с новым Президентом РФ Д. А. Медведевым отношения, близкие к дружеским. В ходе беседы было отмечено, что «товарооборот между двумя странами вырос на 62% за последние три месяца». Это очень положительный факт.¹¹

Евросредиземноморское сотрудничество

Руководство ИСРП, продолжая политику своих предшественников, стремилось придать дополнительный импульс Евросредиземноморскому процессу с прицелом на укрепление национальных позиций в южном и юго-восточном Средиземноморье, инициировав в этих целях проведение в юбилейном для Барселонского процесса 2005 г. саммита стран-участниц.

21 декабря 2007 г. в Риме премьер-министр Испании Х. Л. Родригес Сапатеро совместно с тогдашним премьер-министром Италии Романо Проди и президентом Франции Николя Саркози обсудили перспективы формирования Средиземноморского союза. Образование этой организации было намечено на июль 2008 г.¹².

Необходимо отметить, что Испанию и Италию беспокоила возрастающая дипломатическая активность Франции в регионе, представляющем для них также большой интерес. По их настоянию идея «Союз для Средиземноморья» была заменена на «Средиземноморский Союз». Речь теперь идет не только об инициативе Парижа, а о трехстороннем проекте Испании, Италии и Франции, который не противоречит барселонскому процессу и должен придать ему новый импульс¹³.

Лидеры более 40 стран Европы, Ближнего Востока и Северной Африки провозгласили создание Средиземноморского Союза 14 июля 2008 г. в Париже. Помимо 27 членов Евросоюза, в новое объединение вошли десять стран юга — Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Марокко, Мавритания, Сирия, Тунис, Турция, а также Албания, Хорватия, Босния и Герцеговина, Черногория, Монако и Палестинская автономия. Статус приглашенного члена получила Ливия¹⁴.

Проблема иммиграции

Вполне объяснимо пристальное внимание, которое уделяет премьер Х.Л. Родригес Сапатеро миграционной проблематике, которая тесней-

шим образом связана с национальной безопасностью (если иметь в виду события на вокзале Аточа в марте 2004 г. и факт проживания в Испании не менее 600 тыс. выходцев из арабских стран).

В 2005 г. правительство Испании объявило единовременную амнистию для незарегистрированных иммигрантов, и с февраля по май в министерство труда за официальным разрешением на пребывание в стране обратились 692 тыс. человек. Испанские власти удовлетворили примерно 573 тыс. прошений. Большинство легализовавшихся таким образом мигрантов — граждане Эквадора, Румынии и Марокко¹⁵.

Наиболее тревожная обстановка сложилась на Канарских островах и в североафриканских городах-анклавах Сеуте и Мелилье. Их территории в 2005 г. не раз подвергались настоящему нашествию иммигрантов, когда практически ежедневно сотни африканцев, жителей внутренних областей Марокко, прорывали пограничные кордоны, стремясь проникнуть в страны Евросоюза. Ситуация тогда привела к достаточно серьезному гуманитарному кризису: было много пострадавших, имелись даже погибшие. Испанским властям пришлось выделить в помощь гражданской гвардии, исполняющей также функции пограничной службы, армейские подразделения.

Надо сказать, что иммиграция — давняя проблема испанского правительства. Испания и, в частности, Канарские острова, давно стали одним из основных перевалочных пунктов на пути нелегальной иммиграции из Африки в Европу. По официальным данным европейской статистической службы Евростат, испанское государство заняло в 2005 г. первое место среди стран ЕС по числу прибывших в нее иммигрантов¹⁶. Кроме того, в этом же году в Испании было легализовано 700 тыс. иммигрантов¹⁷.

Несмотря на предпринимаемые меры, ситуация, связанная с ростом числа нелегальных иммигрантов, прибывающих к берегам Канарских островов из стран Африки в июне 2006 г., продолжала ухудшаться. Министр иностранных дел Испании М. А. Моратинос призвал к сотрудничеству в этом вопросе власти государств, из которых нелегалы отправляются к Канарским островам. В частности, совместный с Марокко опыт предотвращения и пресечения нелегальной иммиграции испанской стороной был в целом оценен как успешный¹⁸.

10 июля 2008 г. состоялся визит Х. Л. Родригеса Сапатеро в Марокко. Его целью стало придание нового импульса двусторонним отношениям, экономическому, политическому, юридическому сотрудничеству, а также проблеме иммиграции. В ходе визита проходили встречи премьер-министра Испании Х. Л. Родригеса Сапатеро с монархом Мохаммедом VI, а также министра иностранных дел М. А. Моратиноса с премьер-министром Марокко Аббасом эль Фасси.¹⁹

Кроме того, следует отметить, что проживающие в Испании иммигранты, в отличие от Франции и Германии, не являются выходцами из

какой-то одной страны. По данным Национального Института Статистики за 2007 г., большинство иммигрантов (38,75 %) — выходцы из Латинской Америки, 20,77% — из ЕС, 15,43% — из стран Европы, не входящих в ЕС, 15% — из Северной Африки, 4% — из Африки южнее Сахары²⁰. Общее же число иммигрантов в 2007 г. составляло порядка 4 млн человек²¹.

Проблемы сепаратизма

В феврале 2008 года на встрече министров иностранных дел ЕС в Брюсселе Испания была в числе 5 (из 27) стран, выступивших против независимости Косово. Министр иностранных дел Испании М. А. Моратинос подтвердил, что испанская сторона не намерена признавать самопровозглашенное в одностороннем порядке новообразование, поскольку считает, что этот акт не соответствует международному праву²². Эта позиция обусловлена и тем, что Испания испытывает серьезные проблемы национализма и сепаратизма со стороны автономии Страны Басков.

По конституции Испания является «государством автономий». Однако во внутривластной жизни страны в центре внимания властей и общественности на протяжении нескольких десятилетий находится весьма болезненная для Испании проблема ЭТА. Вооруженная сепаратистская организация борцов за свободу Страны Басков (ЭТА) сформировалась в 1959 г. За минувшие десятилетия в терактах, совершенных боевиками ЭТА, погибли 836 человек и были ранены 2367 человек. Правительству Народной партии Х.М. Аснара посредством достаточно жестких, в том числе силовых полицейских методов удалось добиться определенной стабилизации ситуации в Стране Басков и ослабления боевой организации ЭТА — был нанесен существенный урон ее инфраструктуре, арестованы некоторые из руководителей. В 2002 г. была запрещена партия Эрри Батасуна, фактически политическое крыло ЭТА, легально выступавшая глашатаем ее идей и пропагандировавшая силовой подход в противостоянии с центральной властью. Однако с приходом к власти ИСРП во главе с Сапатеро наметились изменения в развитии политического конфликта. Он неоднократно предпринимал попытки вести диалог с баскскими сепаратистами. В марте 2006 г. ЭТА объявила перемирие, а в июне 2007 г. прервала его. Дальнейшее развитие событий пока трудно прогнозировать. Однако можно с уверенностью констатировать, что Х. Л. Родригес Сапатеро при всей его тактической политической гибкости (по мнению политических оппонентов, даже чрезмерной) отнюдь не намерен идти на поводу у сепаратистских сил, хотя и от предоставления большей автономии региону уклониться нынешнему правительству будет довольно сложно. Большинство же испанцев, включая басков, как показывают опросы общественного мнения, выступают за сохранение автономии в составе Испании²³.

Другие аспекты международных отношений

Новое правительство ИСРП приветствовало состоявшееся 1 мая 2004 г. расширение ЕС, которое, по его мнению, явилось значительным шагом вперед по пути формирования демократической, стабильной и процветающей Европы. На прошедшем в Испании в феврале 2005 г. референдуме о ратификации Конституции Европейского союза большинство голосов (76,7%) было отдано «за». Именно такой результат прогнозировали социологи и политологи, ведь с момента вступления в Евросоюз в 1986 г. уровень жизни в Испании заметно вырос — не в последнюю очередь благодаря трансфертам из общеевропейского бюджета.

Примечательно, что 26 июня 2008 г. Испания одобрила Лиссабонский договор — соглашение о реформировании Европейского Союза. В парламенте Испании этот документ поддержали 323 депутата, против было 6, воздержались 2. Выразив удовлетворение в связи с решением кортесов, Сапатеро подчеркнул, что объединенная Европа не должна топтаться на месте. По его мнению, официальному Брюсселю следует начать консультации с правительством Дублина о том, как найти выход из положения, возникшего после того, как Ирландия первой из стран ЕС отклонила на референдуме Лиссабонское соглашение²⁴.

Оценивая перспективы интеграционных процессов в ЕС, в политических и общественных кругах Испании осознают, что период 2004 — 2013 гг. обернется для страны скорее экономическими минусами, чем плюсами, ведь государство потеряет существенную часть дотаций из бюджета Евросоюза. Вместе с тем правительство социалистов рассчитывает на расширение инвестиционной активности испанского бизнеса на перспективном пространстве экономических рынков новых стран — членов ЕС. В планах Сапатеро — расширение политического и торгово-экономического взаимодействия с Польшей, Венгрией и Чехией.

Испания, как уже отмечалось, имеет особую точку зрения по ряду ключевых международных проблем. Так, в конце августа 2006 г. Мадрид объявил об изменении своего мнения в отношении Ирана и высказался за предоставление этой стране права развивать свою ядерную программу. Особой позицией Мадрида, признающего право Тегерана на развитие ядерной энергетики, объясняется тот факт, что именно в столице Испании с 31 мая по 1 июня 2007 г. проходили консультации по иранской ядерной проблеме при участии секретаря Высшего совета национальной безопасности (ВСНБ) Ирана Али Лариджани и верховного председателя ЕС по внешней политике и безопасности Хавьера Соланы²⁵.

Независимую от Евросоюза и США позицию заняла Испания также и по вопросу ливано-израильского конфликта в 2006 г., подвергнув Израиль резкой критике и полностью поддержав правительство Ливана²⁶.

Кроме того, заслуживает внимания мнение нового руководства ИСРП в отношении высказанного руководством США намерения разместить противоракетную систему на территории Польши и Чехии. Эта идея вызвала «большие сомнения» у правительства Испании, поскольку это может отразиться на отношении стран Евросоюза с Россией и арабскими странами. Министр иностранных дел Испании М.А. Моратинос, в частности, отметил, что он «будет настаивать на детальном обсуждении данного вопроса в рамках Евросоюза и НАТО для выработки общего решения. Размещение американских ракет в некоторых странах Восточной Европы может усилить гонку вооружений и иметь негативные последствия для международных отношений, в первую очередь с Россией». Правительство Испании создало специальную комиссию в рамках министерств обороны и иностранных дел с целью изучения возможных последствий американской инициативы²⁷. Характерно, что обеспокоенность России планами США по развертыванию элементов ПРО в Польше и Чехии полностью разделил бывший премьер-министр Испании Ф. Гонсалес.

Что касается отношений Испании с США, то они остаются одними из приоритетных направлений внешней политики Мадрида. По мнению главы МИД Испании М. А. Моратиноса, высказанному им в ходе официального визита в Вашингтон в апреле 2005 г., «диалог между Мадридом и Вашингтоном полностью нормализован». Испанские аналитики полагают, что двусторонние отношения действительно развиваются в позитивном ключе, несмотря на то что Испания вопреки воле США весной 2004 г. приняла решение о выводе своих войск из Ирака.

Вместе с тем позитивной динамике мешает ряд нюансов, связанных с политикой Испании в Латинской Америке. Особое отношение Мадрида к таким латиноамериканским странам, как Куба и Венесуэла, основанное на давних традиционных связях, общности языка и культуры, вызывает озабоченность и недовольство Вашингтона²⁸.

Хотя вывод испанских войск из Ирака в 2004 году вызвал охлаждение испано-американских отношений, тем не менее Испания принимает участие в миротворческих операциях НАТО. В частности, присутствующий в Афганистане испанский контингент миротворцев в первой половине 2007 г. насчитывал около 700 солдат и офицеров. Вашингтон настаивает на том, чтобы Испания активнее участвовала в борьбе с талибами и террористами «Аль-Каиды» в Афганистане. Кроме того, США обещали поддержать кандидатуру испанского генерала Фелипе Санса Родана на выборах в высший военный орган Североатлантического альянса — военный комитет НАТО — в обмен на активное участие Испании в совместной операции стран НАТО в Афганистане²⁹.

25 сентября 2007 г. в Нью-Йорке, в штаб-квартире ООН на Генеральной сессии Ассамблеи состоялась встреча президента США Дж. Буша и премьер-министра Испании Х.Л. Родригеса Сапатеро. Главным итогом

этого непродолжительного общения стала констатация того, что испано-американские отношения в политической и экономической области можно назвать хорошими³⁰.

В обозримом будущем новые перспективы для Испании обещает сотрудничество со странами Юго-Восточной Азии и Китаем. О повышении активности Мадрида в этом регионе свидетельствуют результаты визита в столицу Испании в ноябре 2005 г. председателя КНР Ху Цзиньтао. В ходе переговоров стороны подписали десять совместных документов в рамках создания двустороннего Стратегического сообщества. Договоры направлены на выстраивание привилегированного партнерства между Пекином и Мадридом в политической, экономической, торговой, научно-технической сферах, а также усиление взаимодействия на международной арене. Аналитики отмечают, что в основе этого партнерства лежат очевидные экономические императивы — среди подписанных документов, в частности, были договор о сотрудничестве в сфере мирного использования атомной энергии, пять соглашений между крупнейшими испанскими компаниями «Телефоника», «Гамеса», «Индра» и их китайскими бизнес-партнерами на общую сумму свыше 900 млн евро³¹.

В 2006 г. объем испанских инвестиций в экономику КНР увеличился примерно на 50%. В Китае представлены более 400 испанских фирм. Все это является подтверждением заметной активизации «китайского вектора» во внешней политике страны. А 2007 г. стал годом Испании в Китае, в его рамках было намечено проведение более 150 мероприятий. 2–8 апреля 2007 г. в КНР с официальным визитом находилась делегация Испании во главе с вице-премьером правительства Марией Терезой Фернандес де ла Вега.

Внешняя политика современной Испании в иберо-американском сообществе включает в себя не только проведение встреч на высшем уровне и развитие общего иберо-американского пространства, но и развитие отношений ЕС в целом со странами Центральной и Южной Америки. Роль Испании в поддержании позитивной динамики отношений ЕС и МЕРКОСУР, ЕС и Андского сообщества, в принятии и реализации программ помощи ряду стран Центральной и Южной Америки трудно переоценить. Важным событием 2005 г. стал состоявшийся с 13 по 15 октября 15-й иберо-американский саммит в испанском городе Саламанка. По итогам этой встречи было принято 13 резолюций по политическим, экономическим и социальным вопросам развития. В работе форума принимали участие главы государств и правительств Испании, Португалии, Андорры и 19 стран Латинской Америки, отмечалось стремление выступать единым фронтом на мировой арене в защиту международного права, высказывалась мысль о необходимости усиления роли ООН.

Впервые в истории таких встреч на высшем уровне участники потребовали от США прекращения блокады Кубы. В требовании содержалось

обращение к президенту США Дж. Бушу «незамедлительно» отменить все принятые антикубинские меры. Эта и другие резолюции наглядно продемонстрировали как общее разочарование политикой Вашингтона в Южной и Центральной Америке, так и накопившееся раздражение унитаристской манерой поведения США на международной арене. Кстати, вслед за Испанией, подписавшей с Кубой соглашение о возобновлении диалога по проблеме прав человека, улучшить отношения с Гаваной может и ЕС в целом. Эта тема обсуждалась во время визита на Кубу главы испанского МИД М.А. Моратиноса 4 апреля 2007 г., в ходе которого состоялась его встреча с братом Фиделя Кастро Раулем, исполнявшим тогда обязанности главы государства во время болезни кубинского лидера. Испания не первый раз выступает посредником в отношениях Острова Свободы и ЕС: в частности, по инициативе Мадрида в 2005 году санкции в отношении Кубы были приостановлены³².

Необходимо отметить, что в отношениях Испании со странами Латинской Америки в последнее время все же возникают некоторые проблемы, обусловленные новыми тенденциями в политической и экономической конфигурации латиноамериканского региона конца 1990-х гг. Также некоторые аналитики в Испании считают, что правительство Сапатеро по сравнению со своими предшественниками Ф. Гонсалесом и Х.М. Аснаром во внешней политике несколько дистанцировалось от Латинской Америки³³.

Важным событием, имеющим большое значение для роста авторитета Испании в мире, стал тот факт, что 22 января 2008 г. новым главой Парламентской Ассамблеи Совета Европы стал испанец Луис Мария де Пуч, сменивший на этом посту христианского демократа из Нидерландов Рене ван дер Линдена. По новым правилам испанский сенатор будет возглавлять ПАСЕ два года вместо трех лет, как было ранее³⁴.

Как известно, на саммите НАТО в Бухаресте 3 апреля 2008 г. было отложено решение о присоединении Грузии и Украины к Плану действий по членству (ПДЧ), однако было гарантировано их вхождение в альянс «со временем». Наиболее последовательными критиками позиции США выступили Германия и Франция, которые неоднократно заявляли, что Украина и Грузия пока недостаточно стабильны, и план по подготовке станет лишь ненужным оскорблением России. Что касается позиции МИД Испании, то он согласился, что эти страны еще не готовы к вступлению в НАТО. Вместе с тем, как объявил генеральный директор Департамента внешней политики Министерства иностранных дел страны Рафаэль Дескальяр, страны «находятся лишь в начальной фазе подготовки к вступлению в НАТО». «Украине и Грузии необходимо реформировать сферу своей системы безопасности, а также обеспечить соответствующие политические условия для вступления в альянс», — подчеркнул он³⁵.

Что касается военных событий в зоне грузино-югоосетинского конфликта, то министр иностранных дел Испании М. А. Моратинос 9 авгу-

ста 2008 г., находясь на Олимпиаде в Пекине, выразил уверенность в том, что эта ситуация должна будет урегулирована на самом высоком уровне³⁶. Испания полностью одобрила план Парижа по поддержанию мира и стабильности в регионе на внеочередной встрече министров стран ЕС, проходившей в Брюсселе 14 августа 2008 г.³⁷. Кроме того, по решению испанского правительства было выделено по линии международного комитета Красного Креста в августе этого года 0,5 млн евро на оказание помощи населению, пострадавшему во время грузино-югоосетинского конфликта³⁸. Однако руководство МИД Испании официально выразило сожаление по поводу решения России предоставить независимость Южной Осетии и Абхазии, так как считает, что необходимо уважать нормы международного права, в частности, принцип территориальной целостности государств, в данном случае Грузии³⁹. Эта позиция, видимо, во многом обусловлена тем, что испанцы опасаются угрозы нарушения территориальной целостности своей страны в связи с баскской проблемой.

Вместе с тем на экстренном саммите Евросоюза в Брюсселе 1 сентября 2008 г. так и не были приняты санкции в отношении России в связи с войной на Кавказе. МИД Испании выразил свое мнение, что «пришло время не для санкций, а для диалога»⁴⁰.

Испания, как уже отмечалось, подключилась к борьбе с международным терроризмом и предложила программу «Альянс цивилизаций». 15 января 2008 г. в Мадриде начал работу первый такой форум. Инициаторами этой встречи стали Испания и Турция. Затем идею поддержал и генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун. Среди участников были политики, духовные лидеры, общественные деятели, предприниматели из почти ста стран мира. Форум выработал конкретные предложения в четырех областях — проблемы молодежи, доступность образования, свобода средств массовой информации и иммиграции⁴¹.

Кроме того, 18 декабря 2006 г. в штаб-квартире ООН было подписано соглашение между правительством Испании и ООН о том, что испанское государство внесет 700 млн долл. в программу развития ООН в 2007 г. Премьер-министр Испании Х.Л. Родригес Сапатеро заявил: «Вклад Испании будет служить делу искоренения бедности и нищеты в пользу здоровья и образования»⁴².

* * *

С учетом всего вышеупомянутого можно сделать вывод, что расхождение в руководящих кругах Испании по вопросу ее внешней политики, обусловленные сменой правительств, находящихся у власти, существовали на протяжении всего периода консолидированной демократии. Различие между курсом ИСРП и НП заключалось в том, что социалистам было свойственно меньшее следование атлантизму во внешней политике, а Народная партия, наоборот, стремилась укреплять партнерство с Вашингто-

ном. Что касается вопроса европейской интеграции, то при всех правительствах по данной проблеме наблюдался политический консенсус. За кардинальной трансформацией курса Мадрида по Ираку, помимо внутриполитических мотивов, просматривалось стремление нового испанского лидера Сапатеро удачно дебютировать на международной арене, заявив Испанию в качестве самостоятельного игрока в мировых делах, свободно от внешнеполитических обязательств предыдущей администрации. Сапатеро также использовал изменение позиции по Ираку для повышения престижа Испании в арабском мире и Латинской Америке.

Подводя итоги, необходимо отметить, что ИСРП в основном придерживается традиционной линии во внешней политике, за исключением вопроса о чрезмерном акцентировании проатлантического вектора, что с очевидностью наблюдалось при Х.М. Аснаре. Внешнеполитическая стратегия испанских социалистов во главе с Х.Л. Родригесом Сапатеро в некоторых направлениях отличается от той, что придерживались консерваторы. Тем не менее новое испанское руководство собирается продолжать сбалансированное партнерство Мадрида с США и европейскими державами. Испания выступает за обеспечение ведущей роли ООН в мировых делах в качестве действенного многостороннего механизма решения ключевых глобальных и региональных проблем. Сохраняя преемственность внешнеполитических подходов, правительство ИСРП рассматривает НАТО в качестве основного элемента евроатлантической безопасности.

Вновь назначенный на должность министра иностранных дел Испании М. А. Моратинос в одном из своих первых интервью после выборов, говоря о приоритетах внешней политики на ближайшие четыре года, подчеркнул, что «намерен укреплять основные стратегические линии во внешней политике Испании: обеспечивать функционирование мировой системы через многополярность и ООН с тем, чтобы ответить на такие вызовы, как борьба с терроризмом, изменение климата, энергетическая безопасность, регулирование иммиграции. Второй приоритет — это укрепление роли ЕС, в том числе через председательство Испании в этой организации (в 2010 г. — *Прим. автора*). В связи с этим необходимо пересмотреть энергетическую политику в ЕС и запустить механизмы и инструменты Лиссабонского договора. Третье: начать новую страницу в отношениях с США, стремиться к расширению взаимопонимания, которое наметилось в последние 4 года между президентом США и председателем правительства Испании. Внимание испанской дипломатии будет также направлено на активизацию деятельности в Африке, продолжение работы на азиатском континенте, усиление присутствия в Иberoамерике и Средиземноморье»⁴³.

Таким образом, как надеются многие испанские и иностранные политики, итоги выборов означают для правительства социалистов, что их приход к власти 4 года назад не был случайным успехом и курс, избранный ИСРП во внешней политике, будет продолжен.

Примечания

¹ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.euronews.net. 13.04.2008.

² Он родился 4 августа 1960 г. в Вальядолиде в семье убежденных социалистов. Уже в 16 лет вступил в Испанскую социалистическую рабочую партию. В 1982 г. окончил юридический факультет Леонского университета и до 1986 г. вел в его стенах преподавательскую работу. В 1986 г. начал активную политическую деятельность: был избран в Конгресс от провинции Кастилия и Леон и стал самым молодым депутатом созыва. Впоследствии неоднократно в 1989, 1993, 1996 и 2000 гг. переизбирался в высший законодательный орган страны. В 1988 – 2000 гг. Сапатеро возглавлял региональную организацию ИСРП Леона, а с 1990 г. вошел в состав национального комитета партии. Бессменный лидер социалистов Фелипе Гонсалес 20 июня 1997 г. объявил о своем уходе с поста генерального секретаря, после чего в партии разразился кризис, связанный с борьбой за власть внутри ее аппарата. В этих условиях Х. Л. Родригес Сапатеро концентрируется на работе спикера ИСРП в парламентской комиссии по делам государственной администрации, где он был постоянным оппонентом министра по делам государственной администрации в правительстве Народной партии и будущего кандидата на пост премьера на выборах 2004, 2008 гг. Мариано Рахоя. С тех пор двух политиков, несмотря на их принадлежность к разным политическим течениям, связывают весьма дружеские отношения. 22 июля 2000 г. на XXXV съезде ИСРП Сапатеро был избран генеральным секретарем. Женат на Сонсолес Эспиносе (преподаватель музыки). В семье две дочери: Лаура и Альба.

³ Испания довольно успешно использовала благоприятные моменты мирового экономического цикла. Так, рост испанской экономики в этот период, по данным правительства, составлял вполне оптимистичные 3,5% (т.е. в два раза больше, чем у большинства ведущих стран ЕС), уровень безработицы в 2005 г. опустился до 8,4% — самого низкого показателя с 1979 г., а национальный долг составлял лишь 43% ВВП. К сожалению, в связи с осложнениями, вызванными изменениями мировой экономической конъюнктуры, прирост ВВП снизился, а показатель безработицы в 2008 г. составил 11%.

⁴ El pais. 10.07.2008.

⁵ Embajada de Espana en la Federacion de Russia. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.ispania.aha.ru.

⁶ Ibidem

⁷ Подробнее см.: *Аникеева Н. Е.* Испания в конце XX — начале XXI века // Новая и новейшая история. 2006. № 2 (март-апрель). С. 84.

⁸ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.rian.ru. 10.04.2007.

⁹ Независимая газета. 29.08.2008.

¹⁰ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.kremlin.ru.sdocs.news. 29.09.2007.

¹¹ Независимая газета. 20.06.2008.

¹² [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.nr2.ru. 4.03.2008.

¹³ *Khader B.* Eurogor mira hacia el Mediterraneo // El pais. 9.07.2008. P. 37.

¹⁴ Коммерсантъ. 15.07.2008.

¹⁵ *Элкин М.* Канарские острова заполнили нелегалы // Газета. 24.05.2006.

¹⁶ *Каримов Т.* Испания: правительство удовлетворено результатами экономического развития // Компас. Вестник иностранной информации. ИТАР-ТАСС. 2006. № 6.

¹⁷ El Pais. 4.07.2008. P. 18

¹⁸ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.euronews.ru. 28.06.2008.

¹⁹ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.euronews.ru. 13.07.2008.

²⁰ Национальный Институт Статистики Испании. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.ine.es.

- ²¹ Espinosa.E.L.de.Importa ser nacion // Revista de Occidente. 2006. №3.
- ²² [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.vesti.ru.doc.html. 18.02.2008.
- ²³ Подробнее см.: *Аникеева Н. Е.* Испания: основные векторы политического развития // Год планеты: ежегодник. М., 2007. С. 283.
- ²⁴ El Pais. 27.06.2008.
- ²⁵ Коммерсант. 31.05.2007.
- ²⁶ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.iran.ru. 23.08.2006.
- ²⁷ РИА Новости. 21.03.2007.
- ²⁸ El Pais. 10.02.2005.
- ²⁹ Там же. 24.09.2007.
- ³⁰ El Pais. 26.09.2007.
- ³¹ Подробнее см.: *Аникеева Н. Е.* Испания: основные векторы политического развития // Год планеты: Ежегодник. М., 2007. С. 280.
- ³² [Электронный ресурс]. — Режим доступа: euronews.net. 04.04.07.
- ³³ *Castaneda J.* La erratica politica exterior de Zapatero // El pais 4.07.2008. P. 43.
- ³⁴ Испанец Луис Мария де Пуч родился в 1945 г. Обучался в Хироне, Барселоне и Париже (Сорбонна). Являлся активным членом оппозиционного движения против франкистского режима, выступал за переход Испании к демократическому пути развития. Занимал руководящие посты в социалистической партии Испании, парламентарий. Пуч является также автором пятнадцати книг об истории и современной политике. В Совете Европы он работает уже 25 лет и в настоящее время возглавляет группу социалистов, самую многочисленную в Ассамблее.
- ³⁵ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.newsru.com. 3.04.2008.
- ³⁶ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.el.pais.com. 10.08.2008.
- ³⁷ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.maec.es. 14.08.2008.
- ³⁸ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.maec.es. 12.08.2008.
- ³⁹ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.maec.es. 27.08.2008.
- ⁴⁰ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.kommersant.ru. 02.09.2008.
- ⁴¹ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.1tv.ru. 15.01.2008.
- ⁴² [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.kommersant.ru.news. 19.12.2006.
- ⁴³ *Pedro Corro S. G.* Personal // Tiempo. P.3. 2.05.2008.

Ю. И. Рубинский

Россия и франко-германский тандем: история, проблемы, перспективы*

Создание надежной системы европейской безопасности всегда было и остается одним из важнейших приоритетов России на международной арене. Это еще раз подтверждает Концепция внешней политики Российской Федерации, подписанная Президентом РФ Д. А. Медведевым 12 июня 2008 года: «Главной целью российской внешней политики на европейском направлении является создание по-настоящему открытой, демократической системы общерегиональной коллективной безопасности и сотрудничества, обеспечивающей единство Евро-Атлантического региона — от Ванкувера до Владивостока, не допуская его фрагментации и воспроизводства прежних блоковых подходов, инерция которых сохраняется в нынешней европейской архитектуре, сложившейся в эпоху холодной войны. Именно на это направлена инициатива заключения Договора о европейской безопасности, старт разработке которого можно было бы дать на общеевропейском саммите»¹.

Особое внимание России к европейскому направлению ее внешней политики определяется объективными факторами. Если две трети российской территории и основные природные ресурсы страны находятся в Азии, то три пятых ее населения и хозяйственного потенциала сосредоточены в Европе. На страны Евросоюза приходится более половины объема внешнеэкономических связей РФ, составляющих треть ее ВВП.

Из Европы не раз исходили как угрозы безопасности России, так и импульсы к модернизации ее социально-экономических и политических структур. Хотя последние заметно отличаются от западноевропейских стандартов, что связано с разными историческими путями становления государственности на западе и востоке континента, культура, а вместе с ней и фундаментальные ценностные ориентиры России являются неотъемлемой частью европейской цивилизации с ее христианскими корнями.

Памятное прошлое

Среди 44 государств, составляющих современную Европу, главными партнерами России, как ее союзниками, так и противниками, издавна являлись две ведущие континентальные державы — Германия и Франция.

¹ Рубинский Ю. И. Россия и франко-германский тандем: история, проблемы, перспективы // Современная Европа. 2009. № 4.

Причины этого уходят в далекие времена. С Францией и Германией неразрывно связаны самые драматические и в то же время героические страницы российской истории — Отечественные войны 1812 года и 1941 — 1945 годов, в ходе которых вражеские армии доходили до Москвы, а российские — до Парижа и Берлина. Несмотря на огромные жертвы, обе Отечественные войны, закончившиеся победами России, остались в исторической памяти ее народа как вершины величия и славы страны. Поэтому в отношении к бывшим противникам в них — французам и немцам у россиян позитивные коннотации: уважение, нередко и симпатия явно преобладают над негативными.

Для этого есть и другие веские основания. Со времен Петра I династия Романовых вплоть до ее последнего представителя — Николая II породнялась главным образом с немецкими княжескими фамилиями, одна из представительниц которых — принцесса Ангальт-Цербтская вошла в историю как императрица «всея Руси» Екатерина II. Выходцы из немецкого дворянства, особенно многочисленные «балтийские бароны», играли весьма видную роль в придворных кругах Российской империи, ее администрации, армии, дипломатии, культуре. Русская дворянская, а потом и разночинная молодежь XIX века получала высшее образование не только в отечественных, но и в германских университетах — Геттингенском, Иенском и многих других. Сотни тысяч немецких крестьян и ремесленников, приглашенных Екатериной II в Россию для освоения новых земель империи, создали процветающие сельскохозяйственные поселения в Причерноморье и Поволжье, обслуживали русские города, прежде всего Санкт-Петербург.

После Великой Французской революции 1789 года в Россию хлынул поток тысяч эмигрантов, спасавших свои головы от гильотины якобинского террора. Представители старинных аристократических родов Франции — основатель Одессы герцог Ришелье, губернатор Новороссии граф де Ланжерон, морской министр маркиз де Траверсе заняли в России важные государственные посты, связанные с управлением отвоеванными у Турции южными землями, прилегавшими к побережью Черного моря. Основная масса рядовых французских эмигрантов стали гувернерами и гувернантками, воспитав целые поколения русского дворянства. Пушкин, создавший современный русский язык, начал говорить и писать по-французски раньше, чем по-русски. Л. Н. Толстой открывает «Войну и мир» беседой в светском салоне по-французски, что среди российской элиты, особенно столичной, даже на бытовом уровне было правилом вплоть до середины XIX века.

На французском велись тогда не только переписка между частными лицами высшего света, но и обмен служебными депешами между российским министерством иностранных дел и послами за рубежом.

В свою очередь, Берлин, затем Париж стали прибежищем видных представителей духовной элиты русского зарубежья — философов, писателей,

поэтов, художников, артистов, вынужденных покинуть Россию после революции 1917 года и Гражданской войны, а в последней трети XX века — эмигрантов «третьей волны» интеллектуального диссидентства, искавших выхода из душной атмосферы позднебрежневского СССР. Они сохранили значительную часть культурного наследия России и внесли немалый вклад во французскую и немецкую культуру.

Исторические и культурные традиции в российско-германских, как и российско-французских связях приобрели ныне прочный экономический фундамент.

Экономическая основа отношений

Германия, занимающая по объему ВВП третье место в мире после США и Японии, выдвинулась на первое по товарному экспорту, в котором доминирует промышленная продукция — машины и оборудование. Несмотря на перенос на фоне глобализации ряда производств из развитых стран в развивающиеся с их дешевой рабочей силой, ФРГ удалось успешнее, чем многим другим членам ЕС, избежать деиндустриализации, сохранив высокую конкурентоспособность своей экспортной промышленной продукции. Неудивительно, что именно Германия, которая получает из России 40% ввозимых углеводородных энергоносителей, является ее главным торговым партнером.

Франция, превосходя свою восточную соседку по площади, заметно уступает ей по численности населения и объему ВВП. Но она также располагает весьма внушительным хозяйственным потенциалом. По стоимости экспорта продукции сельского хозяйства Франция занимает второе место в мире после США и первое в Европе. Она лидирует среди стран ЕС в таких ключевых отраслях высоких технологий, как оборонный, авиакосмический, агропромышленный комплекс, ядерная энергетика, скоростной железнодорожный транспорт, строительство, туризм.

В некоторых областях Россия и Франция не только конкурируют на рынках третьих стран, но и плодотворно сотрудничают между собой, особенно в фундаментальных исследованиях, необходимых для перехода российской экономики на инновационные рельсы. Ведущие французские группы энергетики, автомобилестроения, массовой торговли, банки широко присутствуют на российском рынке.

«Концерт» длиной в два столетия

До тех пор пока отношения между Францией и Германией, а ранее — Австрией и Пруссией оставались преимущественно конфликтными, Россия лавировала между ними, с тем чтобы сохранить на континенте равновесие сил, отвечавшее ее геостратегическим интересам.

Эта тактика во многом напоминала традиционную политику ее главной соперницы в борьбе за влияние в Европе и Азии — Великобритании, которая всегда стремилась выступать в роли арбитра, избегая слишком обязывающих союзов с континентальными державами и склоняясь на сторону более слабых с тем, чтобы не допустить чрезмерного усиления потенциальных претендентов на гегемонию в Европе.

Россия и Англия оказывали сильное влияние, каждая по-своему, на франко-германские отношения, ибо именно от них зависело соотношение сил между соседями по обе стороны Рейна. Гибкая система сдержек и противовесов, получившая название «концерта» держав — Англии, России, Австрии и Пруссии формировала европейскую политику на протяжении двух столетий. Однако к началу XX века «концерт» закончился. После объединения Германии Бисмарком баланс сил между нею и Францией коренным образом изменился. К франко-германскому антагонизму, берущему начало с франко-прусской войны 1870 — 1871 года, добавилось морское и колониальное соперничество Германии с Великобританией. В свою очередь, Австро-Венгрия столкнулась с Россией на Балканах в борьбе за наследство Османской империи. Тесное переплетение всех этих конфликтов привело к расколу Европы на две враждебные коалиции — Австро-Венгрия примкнула к Германии, Россия — к Антанте — франко-британскому «Сердечному согласию».

Результатом оказалась сначала Первая, а 20 лет спустя Вторая мировая война, в ходе которых Россия, затем занявший ее место СССР встали после некоторых колебаний на сторону Франции, с которой их связывали союзные договоры 1891, 1935, 1944 годов.

Итогом обеих мировых войн было не только сокрушительное поражение Германии, но и значительное ослабление Франции, вошедшей в число четырех великих держав-победительниц, но с большим трудом оправившейся от последствий разгрома 1940 года. Утратив в результате деколонизации свои заморские владения, Франция, как и остальные западноевропейские страны, прежде всего ФРГ, оказалась в сфере влияния США, в значительной мере определявших отношения между ними. В свою очередь, страны Центральной и Восточной Европы, включая часть Германии — ГДР, попали под контроль СССР.

Раскол и Германии, и Европы на противоположные общественные системы и военные блоки во главе с двумя сверхдержавами, холодная война между ними сузили свободу действий европейских стран по обе стороны железного занавеса до минимума. Тем не менее даже в условиях биполярного мира объективные геополитические тенденции подспудно давали себя знать. Это особенно очевидно проявлялось в эволюции отношений между Францией, Германией и Россией (СССР).

Хотя создание двух германских государств и включение их в соответствующие военно-политические блоки на западе и востоке Европы — ФРГ

в НАТО, ГДР — в ОВД — происходило под решающим влиянием Соединенных Штатов и Советского Союза, им приходилось учитывать интересы Франции, разделявшей с ними и Великобританией ответственность за решение германской проблемы.

Потерпев неудачу в попытках ослабить Германию путем ее расчленения — отделения Рура, Саара, левого берега Рейна, предпринимавшихся дважды — Клемансо в 1919 году после окончания Первой мировой войны, де Голлем в 1945 году после Второй, правящие круги Франции были вынуждены подчиниться требованиям США о слиянии трех западных оккупационных зон, создании ФРГ, а затем ее перевооружении.

Франция — Германия: перемены, выгодные всем

Коренной пересмотр франко-германских отношений затруднялся для французов не только грузом болезненных воспоминаний о разгроме 1940 года, оккупации, коллаборационизме и жертвах Сопротивления. Хотя Германия претерпела в ходе Второй мировой войны гораздо большие потери и разрушения, чем Франция, она смогла быстро восстановить экономику на новой технической основе, благодаря американским средствам в рамках плана Маршалла, радикальной денежной реформе и неучастию в первые послевоенные годы в гонке вооружений.

Франция же вынуждена была не только выполнять союзнические обязательства в рамках НАТО по созданию военного противовеса СССР в Европе, но и отвлекать значительные средства от модернизации своей экономики на разорительные и неудачные войны в Индокитае и Алжире. Поэтому даже раскол Германии, резко сокративший ее людской и материальный потенциал, не смог помешать изменению баланса сил между соседями в ущерб Франции, способствуя поддержанию у французов недоверия к ней.

Дело было не только в этом, а и в том, что раскол Германии создавал в Европе очаг военно-политической нестабильности. Союзники ФРГ по НАТО, прежде всего Франция, должны были учитывать двойную опасность: втягивание в вооруженный конфликт с СССР за воссоединение Германии или, наоборот, нейтрализации последней и ее сближение с Москвой в обмен на восстановление германского единства. Призрак Рапалло и советско-германского пакта о ненападении 1939 года всегда присутствовал в подсознании французских политиков.

Единственным способом избежать этих рисков было бы тесное сближение с вчерашним противником, ограничивающее его маневренные возможности — вплоть до интеграции экономических структур, согласования внешней политики и, наконец, перелома во взаимном психологическом и культурном взаимовосприятии обоих народов, прежде всего молодежи, не прошедшей через испытания двух мировых войн.

С другой стороны, для ФРГ европейское строительство являлось единственным способом смягчения юридически и политически ущербного статуса, являвшегося результатом разгрома Третьего рейха. Евростроительство позволяло западным немцам не только открыть рынки для западногерманской промышленности, но и добиться солидарности атлантических партнеров в подготовке условий для воссоединения Германии мирным путем. Очевидно, что без поддержки Франции обе эти цели были заведомо недостижимыми. Поэтому исходной точкой на пути к относительному равноправию ФРГ на международной арене должно было стать обеспечение доверия Франции в рамках процесса европейского строительства.

Старт этому историческому повороту дала речь министра иностранных дел Франции Роберта Шумана в пятую годовщину окончания Второй мировой войны в Европе — 9 мая 1950 года, предложившего объединить угледобычу и черную металлургию шести стран Западной Европы — Франции, ФРГ, Италии, Бельгии, Голландии и Люксембурга, подчинив их производство и сбыт, избавленный от таможенных барьеров, наднациональным органам. По словам Шумана, такое решение должно было сделать в будущем новые франко-германские войны не только бессмысленными, но и «материально невозможными».

Предложение Р. Шумана, вдохновителем которого был известный французский промышленник и политик Жан Моне, послужило исходным рубежом процесса интеграции, ставшего важнейшим фактором европейской, а в значительной мере и мировой экономики и политики. Создание в 1951 году Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), а в 1957-м — Европейского экономического сообщества (ЕЭС) и Европейского сообщества по атомной энергии (Евратома) стало основой формирования Европейского союза, куда сейчас входят 27 государств с населением почти 500 млн человек. Евросоюз занял первое место в мире по объему ВВП и доле в мировой торговле, опередив по этим параметрам США.

Несмотря на неуклонное углубление и расширение процесса евростроительства, его мотором всегда было и остается привилегированное сотрудничество между двумя державами-основательницами: Францией и ФРГ. Скрепленная в 1963 году Елисейским договором, ось Париж — Бонн, превратившаяся затем в тандем Берлин — Париж, сумела успешно пережить исторические перемены конца XX века — объединение Германии, распад СССР, переход от биполярной структуры времен холодной войны через короткий период однополярности к многополярному миру начала третьего тысячелетия.

Разумеется, отношения между партнерами по тандему претерпели за полвека существенные изменения. Хотя военно-политические козыри Франции, вытекающие из итогов Второй мировой войны, прежде всего постоянное место в СБ ООН, а также ее принадлежность к атомному клубу

и присутствие даже после деколонизации за пределами Европы — в Средиземноморье, Африке служат известным противовесом превосходящему экономическому потенциалу объединенной Германии, асимметрия эта постепенно теряет свое политическое значение.

Связи с новой Россией

Принадлежность Франции и ФРГ к евроатлантическим структурам, их верность союзническим обязательствам с США в рамках НАТО отнюдь не исключают их широкого конструктивного сотрудничества с посткоммунистической Россией.

Еще в середине 1960-х годов Франция во главе с генералом де Голлем первой на Западе выступила за «разрядку, согласие и сотрудничество в Европе от Атлантики до Урала». Вскоре на тот же путь стала ФРГ. Канцлер Вилли Брандт провозгласил «новую восточную политику» на основе признания послевоенных границ и диалога с СССР. Франко-германский тандем сыграл важную роль в реализации советской инициативы по созыву Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе и подписании Хельсинкского Заключительного акта.

С окончанием холодной войны и воссоединением Германии франко-германский тандем не только не распался, но, напротив, приобрел новые измерения. Вопреки стремлению Великобритании, верной «особым» отношениям традиционной англосаксонской солидарности с США, ФРГ и Франция стремятся сохранить достижения Евросоюза как автономного полюса мировой экономики и политики, избежав его растворения в рыхлой трансатлантической зоне свободной торговли. Они сдерживают и стремление новых членов ЕС на востоке Европы превратить Евросоюз в аванпост НАТО, противостоящий России.

Политика франко-германского «твердого ядра» Евросоюза находит понимание в Москве. Идея «треугольника» Москва — Париж — Берлин», восходящая к таким выдающимся государственным деятелям начала века, как премьер-министр России С.Ю. Витте, министр иностранных дел Франции Габриэль Аното, канцлер Германии фон Бюлов, вновь, столетие спустя, приобрела актуальность. Время от времени она обретает конкретные политические очертания, например в 2003 году накануне американо-британского вторжения в Ирак.

Естественно, речь не идет о классическом союзе, противостоящем системообразующим структурам Запада — НАТО или ЕС. Но внутри каждой из этих структур, ставших с расширением числа их членов чересчур громоздкими, плохо управляемыми, а зачастую и малоэффективными, давно существуют более узкие группы государств, используемые их участниками применительно к конкретной ситуации: «Веймарский треугольник» Франции, ФРГ и Польши, Вышеградская группа Польши, Чехии, Словакии и Вен-

грии, Северный совет, организации балтийских и черноморских государств, не говоря уже о Бенилюксе (Бельгия, Нидерланды, Люксембург), ставшем после Второй мировой войны зародышем ЕС.

От «треугольника» Россия — Германия — Франция, в формате которого уже имеют место обмена мнениями и согласование позиций участников, во многом зависит развитие отношений ЕС с Россией, прежде всего ход переговоров о выработке как нового рамочного Договора о стратегическом партнерстве, так и Договора о европейской безопасности, проект которого был озвучен президентом РФ Д.А. Медведевым в выступлении перед представителями политической и деловой элиты ФРГ 5 июня 2008 года, а затем разъяснен месяц спустя в его беседах с канцлером Германии Ангелой Меркель и президентом Франции Николя Саркози во время очередного саммита «восьмерки» в Японии.

Речь идет о подведении уже существующих компонентов архитектуры европейской безопасности — ОБСЕ, НАТО, ЕС, ОДКБ под общую «крышу», способную согласовать их деятельность, став связующим звеном между региональным уровнем и глобальным, главной опорой которого остается ООН. Россия, Франция и Германия могли бы стать одной из несущих конструкций этого нового здания.

Не случайно, что именно Париж во время своего председательства в Совете ЕС при поддержке Берлина взял на себя ответственную и деликатную миссию посредника в поисках выхода из тяжелого кризиса, потрясшего отношения России с Западом из-за событий на Кавказе в августе 2008 года. Поэтому дальнейшие перспективы диалога в формате «треугольника» явно заслуживают всестороннего углубленного анализа.

Диалог между Парижем, Берлином и Москвой способен при определенных обстоятельствах сыграть важную роль не только на региональном, но и на глобальном уровне. Судя по прогнозам, к середине и особенно концу XXI века на статус двух ведущих центров силы многополярного мира по основным параметрам экономического и военно-политического могущества могут рассчитывать лишь две наиболее мощные державы — нынешняя (США) и потенциальная (Китай).

Историческая задача Евросоюза и России состоит в том, чтобы избежать как конфронтации между ними, способной отбросить мировое сообщество к мрачным временам биполярного мира и холодной войны, так и кондоминиума между Вашингтоном и Пекином в ущерб остальным цивилизационным полюсам — Индии, Японии, Латинской Америке, арабомульманскому миру, Африке. Между тем ни ЕС, ни РФ, несмотря на их внушительные демографические, экономические, военные потенциалы, в одиночку не могут справиться с грандиозной задачей обеспечения баланса между евроатлантическим и азиатско-тихоокеанским центром силы. Ев-

росоюзу не хватает политического единства составляющих его суверенных государств, России — демографического ресурса, сопоставимого с ее континентальными масштабами. В эксклюзивных альянсах ЕС и США, РФ с КНР они рискуют оказаться скорее ведомыми, нежели ведущими. Только сочетание европейской экономической мощи с неисчерпаемыми природными ресурсами России на основе общего культурного наследия способно обеспечить прочное геополитическое равновесие Евразийского континента.

Тяжелый финансовый кризис, начавшийся в 2008 году в США и потрясший всю мировую экономику, не смог быть преодолен ни на национальном, ни даже на региональном уровне. Потребовалось согласование антикризисных мер в глобальном масштабе — в рамках 20 ведущих промышленно развитых и развивающихся стран, где ЕС и Россия играли важную роль в поисках общего знаменателя между США и КНР.

Само собой разумеется, что речь не может идти об утопической «равноточности» в отношениях с США и Китаем. Западноевропейцы не собираются ставить под вопрос привилегированные трансатлантические связи с США, а Россия не намерена приносить в жертву свое азиатское измерение. Реальным может быть лишь такое сближение России со странами ЕС, которое учитывало бы специфику геополитического положения друг друга. Катализатором такого сближения, не направленного своим острием против кого бы то ни было ни на Западе, ни на Востоке, и призван стать «треугольник» Париж — Берлин — Москва.

Примечание

¹ МИД РФ. Концепция внешней политики Российской Федерации.

С. М. Федоров

Французский сценарий для посткризисной Европы*

Франция, наверное, как никакая другая европейская страна, связывает особые надежды с посткризисным миропорядком и посткризисной Европой. Нынешний лидер страны Николя Саркози активно пропагандирует «Европу завтрашнего дня», акцентируя внимание на том, что возврата к старым временам уже не будет и что кризис, несмотря на связанные с ним трудности и беды, охватившие многие миллионы людей, является тем не менее моментом созидания будущего мира, перехода к «новому капитализму». А стало быть, необходимо его параметры определить уже сегодня, разработать сценарий посткризисной Европы. Отмеченная особенность объясняется, на наш взгляд, по крайней мере, двумя причинами.

Во-первых, Франция так и не смогла найти свое место в процессе неолиберальной глобализации, затронувшей Европу, и адаптировать к ней свою социальную модель. Сильное влияние левых сил и недостаточная развитость либеральной культуры блокировали модернизацию страны, начиная с середины 80-х гг. Французы опередили всех своих соседей по боязни глобализации: 60% населения воспринимают ее как угрозу. В то время как, по выражению Алена Турена, многие страны к концу 90-х гг. задумывались над тем, как выйти из неолиберализма, Франция так в него и не успела по-настоящему войти. Это неудивительно, ведь во многом консенсус правых и левых политических сил страны базировался на приверженности французской социальной модели, заложенной переходным правительством во главе с де Голлем в первые послевоенные годы, а она плохо соотносилась с рыночными ценностями.

Во-вторых, Франция больше других государств пострадала от крушения коммунизма. Политика голлизма, в том числе и европейская политика Франции, были ответом на послевоенное биполярное устройство международных отношений. С именем де Голя был связан особый «французский путь», позволявший сохранять независимость страны от сверхдержав во внешней политике и создавать общественную систему, избегая крайностей капитализма и коммунизма в области политики внутренней. Процесс европейской интеграции, вдохновителем которого была в первую очередь Франция, в значительной мере был своего рода внешним дополнением голлизма. Беспрецедентное расширение Евросоюза на Вос-

* *Федоров С. М. Французский сценарий для посткризисной Европы // Доклады Института Европы РАН. 2009. № 240.*

ток, воссоединение Германии изменили расклад сил внутри этого интеграционного объединения. И изменили не в пользу Франции. Франция, воспринимавшая Европу как свое продолжение, вдруг обнаружила, что ее лидерство поставлено под сомнение, а Евросоюз развивается не по французскому сценарию.

Упомянутые выше причины спровоцировали своего рода идейно-психологический кризис, или кризис самоидентификации. У французовросло ощущение, что мир движется в неправильном направлении. Франция встала в авангард борьбы за гуманную глобализацию, за сохранение европейской социальной модели, во многом скопированной с ее французского аналога. Такая реакция была вполне объяснимой. Ведь своеобразный код политической культуры страны заключается не только в «величии», о котором говорил де Голль, но и в некоем культурном и гуманитарном мессианстве. Франция не может быть не первой, она должна обязательно себя чувствовать в качестве модели, показывать человечеству своеобразный путь развития. В этом, по выражению Саркози, одно из проявлений французского гения.

Для понимания французского взгляда на «Европу после кризиса» важно обратить внимание на следующий момент. Свой проект «будущей Европы» Франция стала выдвигать задолго до нынешнего кризиса (во многом вследствие провала референдума по проекту европейской конституции в конце мая 2005 г., который продемонстрировал глубокий спад в отношениях ЕС и Франции и заставил правящую элиту страны искать выход из сложившегося тупика). Не случайно вопросы будущего евроинтеграции, отношений Франции и ЕС стали важнейшей темой президентской кампании 2007 г. «Возвращение Франции в Европу», которое провозгласил Саркози сразу после своего избрания, предполагало не только активизацию европейской политики страны, но предложение Европе нового курса, новых идей. В конце 2007 — начале 2008 г. французы организовали работу «совета мудрецов» по вопросам будущего Европы, собравшего видных политиков и экспертов правоцентристского направления из всех стран ЕС. Беспрецедентная политическая активность французского лидера во многом способствовала принятию в сжатые сроки Лиссабонского договора. Новые подходы в деле европейской интеграции Франция с успехом постаралась продемонстрировать в ходе своего председательства в ЕС во второй половине 2008 г.

Мировой финансовый кризис, как ни парадоксально, несмотря на огромные экономические потери и дестабилизацию социальной ситуации, в политическом плане лишь укрепил позиции французского президента и его европейского проекта. Рискну утверждать, что своим политическим триумфом Саркози во многом обязан именно нынешнему кризису. Судите сами: еще задолго до кризиса президент Франции неустанно говорил о необходимости «морализации финансового капитализма». Как в воду

смотрел. Одной из важных внешнеполитических задач Париж считал превращение «Большой восьмерки» в «Группу-12». Перевыполнили — появилась «Двадцатка».

* * *

Говоря о французском сценарии для «Европы после кризиса», следует отметить, что какого-то четкого плана по развитию европейской интеграции на ближайшую историческую перспективу нынешнее руководство Франции не разрабатывало. Тем не менее анализ многочисленных выступлений президента Франции последних лет, программы голлистов к выборам в Европарламент 2009 г., приоритетов французского председательства в ЕС во второй половине 2008 г., а также антикризисной политики последнего времени позволяет нарисовать в общих чертах французское видение Европы завтрашнего дня. Не претендуя на полноту картины, хотелось бы обратить внимание на главные моменты, демонстрирующие, с нашей точки зрения, специфику французской позиции.

В общеполитическом плане Париж считает, что будущее развитие Евросоюза невозможно без скорейшего принятия Лиссабонского договора, который обеспечит институциональную устойчивость ЕС, создаст эффективные механизмы управления и принятия решений. Франция полагает, что необходимо определиться с пределами расширения ЕС. Она вместе с Германией категорически выступает против принятия в ЕС Турции, однако допускает возможное расширение за счет некоторых балканских государств, стремящихся в объединенную Европу. Из этого можно заключить, что, вероятно, в ближайшее десятилетие постсоветским странам, обнаружившим «европейское призвание», придется довольствоваться Европейской политикой соседства в восточном направлении.

Нынешний беспрецедентный кризис, по мнению Саркози, подвел черту под «безумной системой финансового капитализма», которая завела мир в тупик. Европа нуждается в новых финансовых, экономических и социальных правилах. Так, французы настаивают на скорейшем принятии «подлинной системы регулирования» в финансовой сфере. Европа должна поставить под контроль деятельность спекулятивных фондов, «фискальных оазисов», вознаграждения руководителей и финансовых операторов. Предлагается также модифицировать правила бухгалтерского учета. Речь идет также о создании органа надзора за деятельностью банков, способного применять санкции к кредитным учреждениям.

Французский лидер, особенно в последнее время, проводя антикризисную политику, очень много рассуждает о поддержке реального сектора экономики, борьбы против деиндустриализации Европы, за сохранение ее промышленных предприятий и рабочих мест. Конкуренция, не раз говорил он, должна быть не самоцелью, а всего лишь средством улучшить эффективность производства. Будущей Европе не обойтись без скоорди-

нированной экономической политики. В зоне евро она не должна сводиться только к контролю над инфляцией и соблюдением параметров пакта стабильности. В этом ракурсе Парижу хотелось бы видеть и будущую политику Европейского Центробанка, способствующую экономическому росту.

Франция продолжает уделять большое внимание перспективам единой сельхозполитики, считая вопросы продовольственной безопасности Европы стратегически важными. Принципиальная позиция руководства страны заключается в том, что в этой сфере экономики нельзя руководствоваться только законом спроса и предложения. «Дерегулирование в сельском хозяйстве приведет к такой же катастрофе, как и в финансах», — убежден Саркози. Либеральную политику в сельском хозяйстве он характеризует как «скандал» и «безумие».

В своей речи 5 мая 2009 г. французский президент особо выделил значение для Европы заметной роли государства, социальной защиты и справедливости. Если вспомнить, что Саркози пришел к власти с лозунгом разрыва с прошлой социальной моделью страны и в целом зарекомендовал себя, с оговорками, как сторонник неолиберальной политики, то нельзя не отметить существенную коррекцию его первоначальной позиции. Теперь ни о каком «разрыве» уже не говорится. Наоборот, речь идет о том, что кризис показал актуальность европейской социальной модели как существенного амортизатора его ударов. Уместно вспомнить, что президент Франции недавно высказал идею «справедливого раздела прибыли» компаний — по трети менеджменту, акционерам и рядовым работникам. Правда, детализировать свое предложение не стал, отдав рассмотрение вопроса на суд социальных партнеров. В качестве образца социально-экономической модели Саркози ратует за «ответственную рыночную экономику», которая дает привилегии предпринимателю и работнику, а не спекулянту, заботится о долгосрочных инвестициях, а не сиюминутной прибыли.

Французский сценарий посткризисной Европы уделяет повышенное внимание вопросам экологии. Речь идет о конкретных процентах снижения выбросов парниковых газов, согласно программе принятой во время французского председательства в ЕС, сокращения потребления углеводородного сырья и активном использовании возобновляемых источников энергии. Большие надежды возлагаются на конференцию в Копенгагене по борьбе с изменением климата. Французы категорически настаивают на введении «экологической пошлины» на импортируемые товары, производители которых не соблюдают экологические нормы, принятые в Европе, что приводит к несправедливой конкуренции. Неоголлисты выступают за новый тип экономического роста — «экорост».

Следует также отметить, что французское видение посткризисной Европы подкреплено философским обоснованием. В последние полтора

года лидер Франции, рассуждая о будущем Европы, говорит о Европе как о «проекте цивилизации», «нового гуманизма» XXI в. «Европа станет большим идеалом или ее не будет вообще», — делает категоричный вывод Саркози. Евросоюз, считает он, единственная организация в мире, способная укротить всемогущество рынка и трансформировать ход глобализации.

* * *

Насколько реален французский сценарий для посткризисной Европы? Что он предлагает нового?

В целом предложения французского руководства в социально-экономической сфере не выходят за рамки наших представлений о социально-рыночном хозяйстве и европейской социальной модели. Вряд ли здесь можно ждать каких-то прорывных решений — докризисная социально-экономическая модель в своих основных параметрах будет сохранена, разве что прибавится финансового регулирования и внимания к вопросам экологии. Получится, видимо, некое экосоциальное рыночное хозяйство. В любом случае не стоит переоценивать возможные перемены, несмотря на заверения о том, что возврата к «прошлому капитализму» не будет.

Такие сомнения имеют немало обоснований. Многие идеи французского лидера небесспорны. В самом деле, вызывают вопросы, например, серьезные рассуждения Саркози о «хорошем капитализме» (честные предприниматели, производители товаров и услуг) и «плохом капитализме» (финансово-спекулятивном). По мнению французского президента, Европу всегда отличал именно первый вариант капитализма. Однако здесь французский президент явно лукавит, так как не может не знать историю французского финансового капитала и знаменитых рантье. С предложениями по координации экономической политики в духе французского дирижизма и большем контроле над деятельностью европейского ЦБ вряд ли согласятся многие коллеги по ЕС, и прежде всего Германия. Что касается новых механизмов финансового регулирования, то ключ к решению проблем все-таки находится не в Европе, а в США и КНР.

Впрочем, во французском взгляде на будущую Европу важна не столько оценка реализуемости того или иного предложения, сколько новаторство подхода президента Саркози и его единомышленников. Действительно, нельзя не согласиться с французским лидером в том, что с недавним расширением ЕС на восток закончился целый этап в его истории и требуется вдохнуть новую жизнь в европейский проект. Разразившийся мировой экономический кризис лишь отчетливее выявил кризис роста самого процесса европейской интеграции.

Парижу удалось, с нашей точки зрения, найти приемлемую сверхзадачу для будущего развития европейского проекта в идее «защищающей Европы». И не только обосновать ее теоретически, но и проверить

на практике — во время успешного французского председательства в ЕС. Ведь его приоритеты — энергетика, климат, иммиграция, единая сельскохозяйственная политика, политика в области обороны и безопасности — объединяла идея защиты объединенной Европы от опасного и непредсказуемого мира, ищущего ответы на вызовы глобализации. Претворить эту идею в жизнь, по мнению французского президента, можно только с помощью «возрождения политики», убеждения европейцев в том, что политические лидеры способны решать вопросы, волнующие людей, а не оправдывать свою политическую беспомощность.

Следует обратить внимание и на еще один немаловажный аспект французского сценария для посткризисной Европы. Французскому президенту удалось решить очень важную политическую задачу, а именно: органично увязать стратегию глубокой модернизации Франции, которую он осуществляет после прихода к власти в 2007 г., с идеями обновления европейского проекта. Президент Саркози смог восстановить и даже укрепить утраченные позиции Франции как неформального лидера ЕС и вдохновителя евроинтеграции. Такой вывод подкрепляется результатами голосования по выборам в Европарламент в июне 2009 г. Партия неоголлистов получила на них 26% голосов, почти в два раза опередив своих соперников социалистов. Результат сенсационный, если принять во внимание тот факт, что за всю историю евровыборов во Франции правящие партии ни разу на них не побеждали. К тому же нынешние выборы проходили в условиях беспрецедентного финансового кризиса, когда, казалось, вердикт избирателя будет однозначно не в пользу властей. На наш взгляд, это убедительно доказывает притягательность идеи Саркози о Европе-Защитнице не только для большинства французов, но и европейцев в целом, равно как и перспективность французского сценария для посткризисной Европы.

Ал. А. Громыко

«Две головы лучше, чем одна» — неожиданный исход всеобщих выборов в Великобритании*

Период «новых лейбористов» на весах истории

Молодое поколение британцев выросло при новых лейбористах, как предшествующее ему — при консерваторах. Казалось бы, две главные политические силы страны сменяли друг друга так же неизбежно, как день сменяет ночь. Но очередные парламентские выборы, состоявшиеся 6 мая 2010 г., смешали столь хорошо знакомые и добрые карты. Выборы были долгожданными, ведь избиратели настроились на них еще осенью 2007 г., но тогда премьер-министр Гордон Браун пошел на попятный. Несмотря на благоприятные обстоятельства той осенью, ему показалось, что шансы на убедительную победу правившей Лейбористской партии снизились. Знал бы тогда Браун, что лучшей возможности получить у населения демократический мандат у него уже не будет.

С тех пор фортуна повернулась к нему спиной, и главе правительства не оставалось ничего иного, как ждать максимально долго, пока вновь не подвернется благоприятный случай. В этом ожидании он и провел оставшиеся два с половиной года, пока не был исчерпан пятилетний срок, разрешенный британской неписаной конституцией, между парламентскими выборами. Голосование прошло, как и положено, в соответствии все с тем же негласным правилом британской политической жизни в четверг, в мае — излюбленном месяце для выборных ристалищ.

Лейбористы пробыли у власти 13 лет, выиграв на всеобщих выборах трижды подряд, что дает им повод для гордости. Консерваторы такой же рекорд установили в 1951 – 1964 гг., затем сами его побили под руководством М. Тэтчер и Дж. Мейджора в 1979 – 1997 гг.

Чем запомнится Британии пребывание лейбористов у власти? У всех на слуху и в памяти непростительная ошибка Тони Блэра по втягиванию страны в войну против Ирака, небывалые по размаху антивоенные демонстрации, скандал вокруг подозрений о предоставлении мест в палате лордов в счет финансовой помощи правящей партии, ухудшение российско-британских отношений, катившихся под гору еще с «дела Березовского». Но все же, вердикт правительствам выносят, прежде всего, оценивая их

* Громыко Ал. А. «Две головы лучше, чем одна» — неожиданный исход всеобщих выборов в Великобритании // Современная Европа. 2010. № 4.

успехи или провалы в деле укрепления благосостояния своих граждан. А в этой области «новым лейбористам» было чем похвастаться. С 1997 г. продолжительность жизни британцев выросла и у мужчин, и у женщин. Количество домохозяйств с наличием мобильной телефонной связи и с доступом к Интернету поднялось соответственно с 17 до 93% и с 4 до 73%. Ключевой показатель самочувствия государства — реальный ВВП увеличился на 27%, средняя зарплата стала тяжелее вполтину.

Неудивительно, что удалось добиться неплохих показателей с точки зрения социальной справедливости, что важно для лейбористов как социал-демократической партии: относительная бедность снизилась с 25 до 22%, а благосостояние наиболее бедных 10% домохозяйств росло на 13%. Улучшилось и качество жизни британцев. Так, преступность в целом сократилась на 60% (хотя по отдельным категориям она усугубилась, особенно в части незаконного владения оружием и изнасилований), на треть упала смертность на дорогах, значительное число людей бросило курить. Прогрессивный характер Лейбористской партии был продемонстрирован и тем, что в целом государственные расходы поднялись с 38 до 47% — беспрецедентный показатель для Соединенного Королевства. Государство стало тратить на образование в 1,6 раз больше, на здравоохранение — в 2,5 раза. Конечно, надо сделать скидку на то, что частично такое небывалое увеличение государственной доли общественного пирога было связано с монетарными мерами в 2008 — 2009 г., направленными на борьбу с экономическим кризисом.

Однако дифирамбы лейбористам петь не стоит, ведь в пассиве у них не меньше «статей». Обратной стороной инвестиций в социальную сферу и антикризисных мер стал рост государственного долга с 42 до 62%. Дефицит государственного бюджета в 2009 г. превысил немыслимые для Британии 12%. При лейбористах, как и при их предшественниках, продолжала падать доля промышленности в структуре экономики, снизившись с 20,8 до 12,4% ВВП. Приведенные выше показатели упрочения социальной справедливости блекнут, если учесть, что за годы пребывания лейбористов у власти разрыв между процентом самых богатых и самых бедных увеличился с 18 до 26 раз.

И по качеству жизни все далеко не однозначно. Так, количество людей, страдающих ожирением, повысилось с 17 до 24%. Произошел скачок количества тюремных заключенных на 40% (хотя даже при этом в Великобритании их не более 90 тыс.). Отдельная проблема — военные потери, здесь ситуация резко ухудшилась: по сравнению с Фолклендской войной 1982 г., в ходе которой погибло 255 британских военных, только в Ираке и Афганистане безвозвратные потери за последние годы составили более 500 человек, не считая потерь среди персонала частных охранных предприятий и гражданских лиц.

И все же, объективно взвешивая все плюсы и минусы, нельзя не признать, что в 1997 — 2010 гг. (особенно до начала мирового экономического кризиса) Великобритания развивалась достаточно успешно. Тем неожиданней, что к концу этого периода (даже до открытой фазы кризиса, резко ухудшившего общественные настроения) большинство британцев стали заявлять в ходе социологических опросов, что при лейбористах жизнь в стране ухудшилась, хотя среди наиболее удовлетворенных своей жизнью доминировали сторонники именно Лейбористской партии.

Всеобщие выборы: нестандартность, беспрецедентность, необычность

Отличительной особенностью последних всеобщих выборов было не только то, что они обрамляли рекордный по продолжительности период пребывания лейбористов у власти. Из ряда вон выходящим было и то, что консерваторы в качестве главной оппозиции не выигрывали выборы более 30 лет — с 1979 г. Отличился в хорошем смысле и лидер тори: Дэвид Камерон стал самым молодым премьер-министром страны с 1812 г., перехватив пальму первенства у Тони Блэра образца 1997 г. Кроме того, это были первые выборы с интригой с 1992 г., когда шансы на победу у консерватора Джона Мейджора и лейбориста Нила Киннокка были примерно одинаковые. Результаты же голосования в 1997 г., при всем драматизме тогдашних событий, были предсказуемы, как в еще большей степени исход выборов 2001 и 2005 гг.

Беспрецедентным на памяти молодого и среднего поколения британцев было и то, что к власти пришла не одна партия, а коалиция тори и либеральных демократов, причем с вхождением представителей последних не просто в правительство, а в его ядро — Кабинет. Последний раз нечто похожее случилось в 1976 — 1977 гг., когда был заключен «либерально-лейбористский пакт», а также после выборов 1997 г., когда с участием либерал-демократов была сформирована одна правительственная комиссия. Но ни в том, ни в другом случае правящая Лейбористская партия не допустила своих союзников даже на второстепенные должности в правительстве, не говоря уже о Кабинете.

Тем примечательнее было то, что в правящую коалицию 2010 г. вошли такие разные, во многом антагонистические партии, как консерваторы и либерал-демократы. Попытка тори получить поддержку предшественников последних — либералов — была предпринята в далеком 1974 г. после поражения консерватора Эдварда Хита на февральских выборах (в том году всеобщие выборы состоялись дважды). Тогда для поддержания на плаву своего правительства меньшинства Хит попытался опереться на содействие либералов во главе с Джереми Торпом, но получил отказ. Ни до, ни после такие попытки никогда не предпринимались, а тут, в 2010 г.,

формируется полноценное двухпартийное правительство тори и либерал-демократов!

Но и это еще не все. Лидер либерал-демократов Ник Клегг стал вторым человеком в Кабинете после Дэвида Камерона в ранге вице-премьера. Этот пост в составе британской исполнительной власти вводился лишь изредка, а когда это происходило, то за редким исключением принадлежал представителю правящей партии в однопартийном правительстве. В последний раз лидеры разных партий занимали позиции премьера и его заместителя в годы Второй мировой войны (соответственно консерватор Уинстон Черчилль и лейборист Клемент Эттли).

Нестандартность предвыборных баталий 2010 г. состояла и в том, что впервые голосованию предшествовали телевизионные дебаты руководителей трех ведущих политических сил страны, после которых взмыл вверх рейтинг популярности молодого и телегеничного Ника Клегга. Он показал себя наиболее выигрышно в этих поединках, потеснив не только Гордона Брауна, что было прогнозируемо, но и Дэвида Камерона, первоначального фаворита. Появился даже термин «клеггмания». Однако, как уже не в первый раз показали события, американизация британской политики имеет свои пределы. Результаты голосования продемонстрировали, что личная популярность лидера либерал-демократов не трансформировалась в дополнительные депутатские мандаты его партии. Более того, к глубокому разочарованию своих сторонников, она потеряла несколько мест в палате общин.

Наконец, за счет перечисленных нестандартных факторов интерес к участию во всеобщих выборах у рядовых британцев в 2010 г. заметно вырос: явка на избирательных участках прервала негативную тенденцию последних десятилетий, увеличившись с 59 до 65%.

Умозрительно оценивая шансы на успех той или иной политической силы Британии перед голосованием 6 мая, можно было бы предположить, что, по логике вещей, у лейбористов была возможность победить, пусть и с минимальным перевесом. По крайней мере, у них должен был быть шанс обеспечить себе крупнейшую фракцию в парламенте. Действительно, лейбористы имели на руках неплохие козыри. Например, как левоцентристская партия, кто как не они могли рассчитывать набрать дополнительные очки в связи с глубокими проблемами неолиберальной модели развития, внедренной в 1980-е годы тэтчеристами. Мировой кризис стал важным и во многом определяющим фоном, на котором протекала предвыборная кампания. Однако этого не случилось, что, неудивительно, ведь не кто иной, как Гордон Браун в течение многих лет был главным радетелем либерального финансового капитализма.

Для оценки значения прошедших выборов важно рассмотреть текущую политическую ситуацию с точки зрения динамики отношений государства и рынка в XX веке. В начале XX века в стране появился феномен

«нового либерализма», когда государство признало важность социальных функций (реформы либеральных правительств Г. Кемпбелл-Баннермана и Г. Асквита). Первая мировая война привела к еще большему усилению роли центральной власти. Однако 1920-е годы прошли под лозунгом «назад к 1914 году», вновь укрепились рыночные начала, произошла определенная дерегуляция в социально-экономической сфере. Тем не менее, с 1931 года начался окончательный демонтаж свободнорыночной модели (отказ от золотого стандарта, политика протекционизма), доставшейся Британии от XIX столетия. Вторая мировая война и реформы лейбористского правительства К. Эттли завершили эту работу.

После 1945 года, в отличие от ситуации 1918 года, возврата в прошлое, с точки зрения социально-экономической политики государства, не произошло. В то же время период с 1931 года и особенно после 1945 года можно в определенном смысле назвать продолжением начатого, имея в виду развитие наследия «нового либерализма». Другими словами, в 1945 г. началась эпоха «нового либерализма с добавленной стоимостью». Роль государства в рамках рыночной модели развития и принципов парламентской демократии увеличилась как никогда. В 1945 — 1979 годах Великобритания прошла через социально-реформистский политический цикл, включавший такие составляющие, как государство благосостояния, смешанную экономику и социальное партнерство (трипартизм).

Наступил 1979 год, и вместе с ним — эпоха тэтчеризма. Вновь как когда-то в начале XX века в период «нового либерализма» и в период после 1931 года произошел разрыв с прошлым. Однако на сей раз его природу можно охарактеризовать как «усеченный классический либерализм», то есть сочетание принципов свободного рынка и сильного государства. На смену социал-реформистскому политическому циклу пришел либерально-рыночный.

Победе «новых лейбористов» в 1997 году с точки зрения соотношения между государством и рынком однозначную оценку дать сложно. С одной стороны, наряду с 1905 годом, когда к власти пришли «новые либералы», с победой в 1945 году лейбористов во главе с К. Эттли и с приходом тэтчеристов в 1979 году, парламентские выборы 1997 года положили начало четвертой реформаторской волне в истории Великобритании XX века. С другой, — не произошло полного разрыва с прошлым. Скорее, 1997 год ознаменовал период мягкой трансформации: теперь правительство руководствовалось не формулами «новый либерализм с добавленной стоимостью» или «усеченный классический либерализм», а формулой «рыночная экономика с добавленной стоимостью». Ингредиентами этой политики стали фрагменты наследия тэтчеризма, правой социал-демократии, а также конституционные реформы — то, что в сумме стало называться «третьим путем».

Таким образом, на смену либерально-рыночному циклу пришел социально-либеральный цикл, смысл которого можно передать словами: «рыночной экономике — да, рыночному обществу — нет». Главное отличие этого политического цикла от предыдущих в том, что в нем присутствует сильный интегралистский, синтетический элемент. Выборы 2010 года наверняка впишутся в этот цикл, и он получит свое дальнейшее развитие.

Из-за чего лейбористы, помимо негативного фактора мирового кризиса, проиграли всеобщие выборы 2010 года? Свою роль сыграли фундаментальные причины. Во-первых, это исчерпанность идеологии «третьего пути» в условиях, когда политические идеологии по-прежнему востребованы британским обществом. Несмотря на многочисленные диагнозы, которые ставились в 1990-е годы, о «смерти идеологии», политические партии не превратились в безликие электоральные «пылесосы», собирающие голоса избирателей. Классовая структура общества за последние десятилетия претерпела значительные изменения в виде смещения классов, однако партии не смогли отказаться от мировоззренческих элементов в своих программах. На вопрос о своих идеологических пристрастиях, четверть населения страны относит себя к левым, четверть — к политическому центру и четверть — к правым. С одной стороны, Лейбористская и Консервативная партии, действительно, во многом потеряли свой изначально ярко выраженный классовый характер. В настоящее время доля среднего класса у тори составляет 60%, что незначительно больше, чем у лейбористов — 53%, а доля рабочего класса — соответственно 40 и 47%. Но все же половина сторонников лейбористов четко заявляют о своей левой идентификации, как и половина сторонников тори — о своей правой.

Во-вторых, огромную роль в отношениях между партиями и электоратом играет фактор доверия. В последние годы он играл против всей партийно-политической системы Великобритании, но больше всего — против правившей Лейбористской партии.

Помимо этого существовали и причины «второго эшелона»: психологическая усталость избирателей от партии, долго находившейся у власти, и накопление, что неизбежно, в деятельности правительства негативных моментов. Каждая из них в отдельности была не определяющей, но в целом, чем ближе были выборы, тем больше они довели над достижениями правительства. Свою роль сыграл и субъективный фактор, ведь в современную эпоху политическое действие крайне персонализировано. И здесь Г. Браун проиграл и своему предшественнику Т. Блэру, и лидеру консерваторов Д. Камерону, и лидеру либерал-демократов Нику Клеггу. На посту премьер-министра он явно уступал Блэру по гибкости, умению общаться с прессой и держаться на публике, ораторским способностям. Его первоначально высокая популярность растаяла, как снег, уже к концу 2007 года. Это яркий пример того, как человек в одном качестве (в данном случае —

министра финансов) выполняет свою работу успешно, добивается признания, а в другом — становится неудачником.

Вновь проводя параллели с последними перед Великой депрессией парламентскими выборами 1929 года, вспомним о том, что тогда тори проводили предвыборную кампанию под лозунгом «Осторожность прежде всего!», пытаясь выставить лейбористов в неприглядном свете как неопытных и безответственных новичков. В 2010 году роли поменялись: теперь лейбористы уговаривали избирателей в истинности поговорки «коней на переправе не меняют», а консерваторы ратовали за перемены. Но в целом Лейбористская партия находилась в растерянном и деморализованном состоянии. Многие депутаты из ее парламентской фракции смирились с поражением. Было немало и тех, кто считал, что уход лейбористов в оппозицию только пойдет им на пользу.

Кроме фактора «усталости» электората, экономического кризиса, ошибок правительства и лично Брауна, существенную роль в исходе голосования 6 мая сыграла, конечно же, Консервативная партия. После прихода на пост лидера тори Д.Камерона в 2005 году, она сильно преуспела в изменении непопулярного имиджа политической силы, стоящей на страже крупного бизнеса, бесконтрольного рынка и пренебрегающей интересами «простого человека». Камерон сумел сделать то, что в свое время удалось Тони Блэру, — заставить значительную часть избирателей поверить, что он сумел изменить партию, освободить ее от груза прошлого, сделать ее вновь способной слышать глас народный. В то же время консерваторы победили не столько благодаря яркости и притягательности своих предвыборных лозунгов, сколько по причине непопулярности лейбористов. Ничего похожего по идейной заряженности и популизму на тэтчеризм или «новый лейборизм» у тори в мае 2010 года не было, если не считать довольно абстрактной идеи «большого общества». Однако «победителей не судят», власть сменила руки.

Помимо Камерона на небосклон британской политики поднялись такие консерваторы, как Джордж Осборн, ставший министром финансов, Лиам Фокс — министр внутренних дел, Майкл Гоув — министр образования. Ульям Хейг, лидер Консервативной партии в 1997–2001 гг., занял пост министра иностранных дел. В большую политику вернулся политик-ветеран Кеннет Кларк — министр по делам бизнеса.

Как отмечалось, лейбористы не смогли воспользоваться «прогрессивным моментом», т.е. использовать в свою пользу обстоятельства мирового экономического кризиса, в основании которого, в отличие от проблем 1970-х гг. лежали слабости не кейнсианской, левоцентристской модели рыночной экономики, а неолиберальной, возвращенной в эпоху тэтчеризма. Не сумели они воплотить в жизнь и лозунг Тони Блэра, провозглашенный им в конце XX века о «прогрессивном альянсе», т.е. о союзе с Партией либеральных демократов, близкой лейбористам по духу. Правда, виноват в

этом был не столько Браун, сколько сам Блэр: ведь именно он в свое время упустил шанс, пусть и под давлением своих более скептически настроенных однопартийцев, ввести либерал-демократов в правительство.

Но, пожалуй, главная интрига майских выборов заключалась в том, что по мере приближения момента голосования все больше возрастала вероятность формирования в Британии «подвешенного парламента» или, другими словами, формирования нового состава палаты общин без доминирующей партии. В условиях мажоритарной избирательной системы, типичной для Британии в XX веке, коалиционные правительства или правительства меньшинства были большой редкостью. Именно поэтому страна находилась в предвкушении столь редкого для нее события. В последний раз «подвешенный парламент», как результат парламентских выборов, функционировал в 1974 г., а затем появлялся на короткие сроки между всеобщими выборами еще дважды — в 1977–1979 гг. и в 1996 г.

Как же распределились голоса на этот раз? Консерваторы получили 306 депутатских мандатов, лейбористы — 258, либерал-демократы — 57 и 28 мест распределили между собой малые партии (в одном избирательном округе голосование было проведено во второй половине мая; победу одержали консерваторы). Так как общая численность членов палаты общин составляет 650 человек, для завоевания минимального рабочего большинства в нижней палате тори требовалось 326 мест.

Муки рождения правящей коалиции

Как только стали известны результаты голосования, выяснилось, что возможных вариантов развития событий несколько. «Естественными сторонниками» по вхождению в коалицию могли стать лейбористы и «либ-демы», однако, даже сложив свои мандаты, они не набирали заветной цифры. Кроме того, Нику Клеггу было крайне проблематично иметь дело с премьер-министром, который фактически проиграл выборы, хотя и консерваторы не одержали полноценной победы. Не случайно в ходе предвыборной кампании Клегг дал понять, что Брауну придется уйти, даже если расклад сил после выборов подтолкнет две партии в объятия друг друга. Действительно, после выборов Браун так и сделал, смирившись с поражением, но предоставив лейбористам и либерал-демократам дополнительный шанс достичь соглашения. Однако здесь встал вопрос: а с кем Клеггу договариваться об условиях вхождения в коалицию? Браун для этого не подходил, как уходящая фигура, а появление нового лидера лейбористов ожидалось не раньше сентября.

Другим вариантом развития событий могло стать правительство меньшинства, будь то лейбористское или консервативное. В этом случае избирателям пришлось бы вернуться на участки для голосования уже в 2010 или 2011 г. Но Британия, переживающая глубокие экономические про-

блемы, не могла позволить себе досрочных выборов, и не потому, что на это не хватило бы денег, а потому, что срочно требовались неотложные и жесткие меры по борьбе с кризисом.

Невозможность осуществления двух перечисленных вариантов открывало дорогу третьему варианту, который еще за несколько дней до выборов казался невозможным — союзу консерваторов и либерал-демократов. Судьба распорядилась именно в его пользу. Перефразируя известное в России высказывание, можно охарактеризовать ход мысли у либерал-демократов тех дней, как «вступить в союз с консерваторами, значит не иметь сердца, вступить в союз с лейбористами, значит не иметь головы». Прагматизм политиков и необходимость спасти страну от вероятности развития событий по греческому сценарию, когда Афины были на волоске от суверенного дефолта, привели именно к такому результату, который, в отличие от всех других, давал шанс избежать внеочередных всеобщих выборов, по крайней мере, на два-три года.

Но чтобы этот результат состоялся, обоим политическим силам пришлось идти на серьезные компромиссы. Партия Ника Клегга закрыла глаза на планы консерваторов безотлагательно предпринять жесткие меры по сокращению бюджетного дефицита, главным образом за счет государственного бюджета и социальной сферы. Тори, со своей стороны, вынуждены были согласиться с рассмотрением вопроса о проведении в 2011 г. референдума о введении в стране новой системы голосования на всеобщих выборах, которая была бы более справедливой к малым партиям с точки зрения распределения парламентских мандатов.

Таким образом, политическая ситуация после 6 мая пестрит новизной. В то же время она укладывается в рамки тенденций последних десятилетий: политическая система Великобритании медленно дрейфует от мажоритарной к плюральной модели демократии, для которой коалиционные правительства представляют собой обычное явление. При всем своеобразии прошедших выборов и необычности их результатов вряд ли стоит говорить о переходе Британии на рельсы нового политического цикла. Условиями начала каждого нового цикла являются полный или хотя бы частичный, но чувствительный разрыв с прошлым, запуск масштабных реформ, затрагивающих не только политическую, но и социально-экономическую модель развития. Такими отправными точками в XX веке были 1906, 1945, 1979 годы. Развитие событий в 2010 г. пока не предвещает нечто подобное.

Каждый новый политический цикл характеризуется достижением межпартийного консенсуса, что произошло в Британии в рамках социал-реформистского цикла в 1950—1960-е годы и в рамках либерально-рыночного цикла в 1990-е годы. В последнем случае олицетворением межпартийного консенсуса стали феномен «нового лейборизма» и концепция «третьего пути». Пройдя сквозь призму «третьего пути», либерально-

рыночный цикл уступил место социально-либеральному, который характеризуется сочетанием принципов «государства благосостояния», значительной свободы рыночных сил и конституционными реформами. Как когда-то лейбористы приняли большинство реформ тэтчеристов, так и тори при Дэвиде Камероне где молчаливо, а где открыто смирились с реформами, осуществленными лейбористами после 1997 г.

Дальнейшая тонкая настройка современной модели развития Соединенного Королевства будет осуществляться новым коалиционным правительством консерваторов и либерал-демократов. Однако сказать, останется ли оно в рамках межпартийного социал-либерального консенсуса или попытается предложить стране что-то принципиально новое, можно будет только после завершения периода пожарных мер по борьбе с кризисом, направленных, прежде всего, на сокращение бюджетного дефицита. А уйдет на это не только 2010 год, но, по всей видимости, и весь следующий. Утверждать, доживет ли вообще коалиция до «мирных времен», проблематично. События будут постоянно испытывать ее на прочность, тем более что общество не склонно считать такую политическую конфигурацию долгоиграющей.

Прочность коалиции основывается на преходящей необходимости сплотить ряды, забыв о межпартийных разногласиях, для спасения экономики. А положение здесь из рук вон плохое. К 2010 г. ВВП страны упал почти на 6%, безработица выросла до 8%. Более трети британцев не ждут ничего хорошего от предстоящего десятилетия (более пессимистично настроены только французы). Но по мере отступления кризиса императив объединения ради спасения перестанет работать, и на первый план выйдут более конъюнктурные политические соображения, партийные эгоизмы и личные амбиции. Пути смирительной рубашки объединения во имя интересов общества ослабнут, а значит, неизбежно нарастание внутренних противоречий между партнерами по коалиции уже в недалеком будущем. Когда правящие партии почувствуют, что положение государства стабилизировалось, они вновь на первое место поставят интересы своего электората, вспомнят о предвыборных лозунгах, с которыми они выходили на выборы в мае 2010 г. А лозунги эти у консерваторов и либеральных демократов были по большей части разные, а во многих случаях и прямо противоположные.

Система голосования — главный тест правительства на прочность

Дальнейшее развитие политической ситуации в Великобритании будет во многом зависеть от того, когда и с каким результатом в Великобритании пройдет референдум о новой системе голосования на парламентских выборах. Заветной мечтой либерал-демократов является замена ныне

действующей мажоритарной системы (системы относительного большинства) на пропорциональную (в виде ее варианта «единого переходящего голоса»). В этом они приняли эстафету от Либеральной партии, в результате слияния которой с правыми социал-демократами, отколовшимися от лейбористов, и была в 1988 г. образована Партия либеральных демократов. И это желание понятно: лишь пропорциональная система голосования обеспечит им постоянную возможность претендовать на власть, если не единолично, то в составе коалиционных правительств. Тем более что мажоритарная система все больше походит на вымирающий вид, используя лишь на выборах депутатов палаты общин, пусть и самых важных выборах в стране.

Действуй в Великобритании чисто пропорциональный принцип распределения мандатов в палате общин, либералы и социал-демократы могли бы стать участниками коалиционных правительств после выборов 1983 и 1987 гг., а либерал-демократы, пришедшие им на смену, — после выборов 1992 г. и, возможно, после всех последующих. Да, в мае 2010 г. они получили доступ к власти и без изменения правил голосования, однако в нынешних условиях это редкое исключение из правил. Поэтому либерал-демократы не меньше, чем консерваторы, а, возможно, и больше, заинтересованы в сохранении коалиции, по крайней мере, до проведения референдума. Но как только он состоится, союз с тори окажется под большим вопросом, так как многие из рядов их младших партнеров захотят поскорее испробовать новую систему голосования на практике, если конечно за нее проголосует страна, и значительно увеличить количество депутатских мандатов своей партии.

И это единственный действенный метод к достижению заветной цели либерал-демократов. Действительно, последние десятилетия возрождения либерального политического движения в Великобритании показали, что разрушить монополию консерваторов и лейбористов на власть в условиях мажоритарной системы голосования не получилось ни в 1980-е, ни в 1990-е, ни в 2000-е годы. Беспочвенна надежда на то, что повторится ситуация первой трети XX века, когда Либеральная партия была вытеснена лейбористами. Тогда в игру вступили мощные факторы перестройки социальной структуры общества, появления новых классов и массовых партий. В начале XXI века, при всей его турбулентности, нет признаков того, что партийно-политическая система Великобритании стоит на пороге подобных изменений. Измениться она может, причем значительно, но для этого требуется законодательным, рукотворным порядком реформировать существующую систему. При нынешней либерал-демократы могут рассчитывать на вхождение в правительство только при форс-мажорных обстоятельствах, таких, как выборы 2010 г. Но вновь такого экстраординарного шанса им может не представиться опять очень долго, если правила избрания в палату общин сохранятся прежние. Уж если даже «клег-

гмания», охватившая значительную часть британского общества в ходе прошедшей предвыборной кампании, не обеспечила либерал-демократам электорального прорыва, то полагаться остается только на чудо, что было бы не совсем рационально.

Идея отказа от сугубо мажоритарной системы голосования была не чужда и лейбористам, которые не раз в XX веке выказывали ей симпатию. Однако, каждый раз приходя к власти в качестве однопартийного правительства, их реформаторский пыл в этом вопросе быстро остывал. В последний раз Британия наиболее близко подошла к возможности реформирования в этой сфере в 1917 г., когда палата общин проголосовала за использование сразу двух систем голосования: пропорциональной системы «единого переходного голоса» и системы «альтернативного голоса» — мажоритарной системы квалифицированного большинства. Однако это предложение было отвергнуто палатой лордов. В следующий раз реальная возможность перемен появилась только после всеобщих выборов 1997 г. По заданию правительства была создана комиссия во главе с лордом Роем Дженкинсом, тем самым, который в 1981 г. возглавил праволейбористскую фронду, создавшую Социал-демократическую партию. Предложение комиссии заключалось в том, чтобы ввести в стране механизм голосования под названием «альтернативный голос плюс», который включал бы в себя как элементы мажоритарной, так и пропорциональной избирательных систем. Однако дальше этого дело не пошло, и лейбористы так и не выдвинули соответствующего законопроекта, не желая играть кому бы то ни было на руку в условиях своего полного контроля над парламентом.

Теперь, если в 2011 г. консерваторы сдержат обещание, а коалиция до того времени не развалится, правительство имеет неплохие шансы победить на референдуме. Многое зависит от позиции тори, таких «нестественных союзников» либерал-демократов. Большинство в рядах консерваторов против отказа от мажоритарной системы, и лишь столь выстраданное желание отнять власть у лейбористов заставило их до поры до времени приглушить свой голоса. Кроме того, встают вопросы о том, за что британцам предложат проголосовать на планируемом референдуме и какие будут его последствия в случае положительного исхода.

Судя по всему, консерваторы не согласятся ни на что большее, кроме как на переход от мажоритарной системы простого большинства к системе «альтернативного голоса». Это та же мажоритарная система одномандатных округов, требующая, однако, для победы набрать более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании, с помощью ранжирования кандидатов в депутаты. Но даже в этом случае на следующих парламентских выборах либерал-демократы смогут увеличить свои ряды сразу на четверть. После этого у них появятся дополнительные рычаги для дальнейшего проталкивания идеи введения пропорциональной системы голосования (в виде «единого переходного голоса»), которая сметет по-

следние остатки традиционной для Британии XX века двухпартийной системы в пользу многопартийной.

Надо сказать, что в случае, если это произойдет, Британия вполне спокойно, хотя и с определенным волнением, отнесется к нововведениям. Дело в том, что эта новизна будет относительной. На сегодняшний день классическая мажоритарная система используется только на всеобщих выборах. На всех других — местных, региональных, европейских — в ходу иные механизмы, количество которых значительно. На региональных выборах в Шотландии и Уэльсе, проводящихся с 1999 г., а также на выборах Ассамблеи (парламента) Лондона применяется система «дополнительного мандата», при которой выборы проходят как в одномандатных избирательных округах, так и в округах по партийным спискам. На системе «альтернативного голоса», о которой говорилось выше, базируются североирландские довыборы в палату общин (в случае смерти какого-либо из депутатов или его отставки). В Северной Ирландии традиционно действует пропорциональная система «единого переходного голоса» (за которую ратуют либерал-демократы) в многомандатных округах на выборах Ассамблеи Северной Ирландии, Европейского парламента и на местных выборах. С недавних пор она же применяется на местных выборах в Шотландии. Причем этот вариант подсчета голосов уже существовал в период с 1918 по 1950 г. в университетских избирательных округах Англии, которые позже были ликвидированы. Наконец, на выборах мэра Лондона и ряда других английских городов используется система «дополнительного голоса», одна из разновидностей механизма подсчета голосов с ранжированием кандидатов в депутаты.

Применение перечисленных систем голосования неизбежно вело к возникновению то там, то здесь коалиционных форм правления. На многих местных выборах это общераспространенная практика в течение десятилетий. В Холируде — шотландском парламенте, и в Сеннеде, парламенте Уэльса, в разное время уже успели поработать коалиции лейбористов и либерал-демократов. В настоящее время в Шотландии действует правительство меньшинства, сформированное Шотландской национальной партией, которое пользуется поддержкой ряда малых партий региона.

Таким образом, большинство избирателей уже знакомы с широкой палитрой избирательных систем, и падение последнего бастиона мажоритарной системы относительного большинства — всеобщих выборов — не станет для них чрезвычайным событием. Но ее участь еще далеко не решена. Многие жители Соединенного Королевства, разочарованные и в консерваторах, и в лейбористах, готовы от нее отказаться. Не случайно на прошедших выборах целых 35% голосов были поданы за третьи партии. Но не меньше и тех, кто по-прежнему считает, что двухпартийная система с однопартийными правительствами наиболее надежная и устойчивая. Опыт других европейских стран, большинство из которых уже давно жи-

вут с коалиционными правительствами, не однозначен. Для одних это нередко сопровождалось политической чехардой, слабой исполнительной властью, диктатом малых партий (например, Бельгия, Италия). Для других многопартийные правительства не создавали проблем, а, напротив, служили делу социальной стабильности и учета интересов широкого круга избирателей (например, Германия, Голландия, Австрия).

В какую сторону склонится чаша весов настроений британцев, во многом зависит от результатов деятельности нынешней коалиции тори и либеральных демократов. Если она покажет себя эффективной, способной решать проблемы, то скептики останутся в меньшинстве. Если уж союз столь разных партий продемонстрировал способность служить на благо общества, будут рассуждать британцы, то коалиционный принцип, действительно, не несет в себе опасности. Однако это оптимистический сценарий, который в данном случае далеко не самый вероятный.

Малые партии — большие амбиции

Прошедшие 6 мая выборы предоставили интересную пищу для размышлений не только с точки зрения перспектив трех ведущих партий страны. 28 депутатских мандатов досталось малым партиям, как региональным, так и общебританским. Это немного на фоне других фракций, но достаточно для того, чтобы в ходе поиска возможной правительственной конфигурации после завершения голосования лейбористы и либерал-демократы рассматривали вариант привлечения на свою сторону представителей других парламентских политических сил. Несмотря на то что британские малые партии никогда не имели шанса получить правительственные посты в Вестминстере, они не раз играли важную роль в судьбе исполнительной власти. Именно благодаря их поддержке (шотландских и уэльских националистов) правившая Лейбористская партия смогла протянуть еще несколько месяцев до выборов 1979 г. Их помощью (на сей раз юнионистов Северной Ирландии) пользовался консерватор Джон Мейджор в 1990-е годы.

Но важность малых партий заключается не столько в их деятельности в палате общин, сколько в их роли на местах. Пусть лейбористы или консерваторы, а теперь и либерал-демократы, имеют монополию на власть в Лондоне, но Шотландская национальная партия руководит в Эдинбурге, а Плайд Камри, националисты Уэльса, совместно с лейбористами — в Кардифе. Ни одна из трех ведущих партий Великобритании не участвует и никогда не участвовала в отправлении власти в Северной Ирландии. Там в последние годы это делает коалиция из Шинн Фейн и Демократической юнионистской партии.

Из общебританских малых партий в палате общин представлены только зеленые с одним мандатом, для которых это историческая, первая побе-

да. Но во всеобщих выборах принимали участие, конечно, не только они, а еще добрых два десятка небольших и карликовых партий. Отсутствие тех или иных политических сил в Вестминстере может говорить о политической ситуации не меньше, чем факт их присутствия в парламенте. В палату общин вновь не смогли пройти две крупнейшие из малых партий страны — Партия независимости Соединенного Королевства и Британская национальная партия, обе из которых заключают в себе течения английского национализма, шовинизма и ксенофобии. Конечно, было бы упрощением демонизировать их, ведь они представляют собой определенный срез британского общества. Последнее не могло не отреагировать, в том числе и негативно, на то, что в 1997 — 2008 гг. ежегодно в среднем в страну въезжало на 160 тыс. человек больше, чем выезжало из нее. По последним опросам общественного мнения две трети британцев одинаково относятся к своим согражданам вне зависимости от их цвета кожи, однако немногим менее считают, что иммиграции в Соединенное Королевство должен быть положен предел. Около половины населения видит в исламе угрозу «западной цивилизации». В результате Партия независимости и британские националисты набрали значительное число голосов — соответственно 920 тыс. и 560 тыс., но недостаточное для того, чтобы получить хотя бы один мандат.

С одной стороны, это говорит о значительном запасе толерантности в британском обществе к окружающему его миру и неприятии радикализма любых мастей сверх определенного предела. С другой, желание многих жителей страны видеть свою политическую систему более плюральной, в том числе с помощью введения новой избирательной системы на всеобщих выборах, повысит шансы радикалов на завоевание парламентских мест. Тогда придется смириться с тем, что с парламентской трибуны будут раздаваться пусть и маргинальные, но режущие слух достопочтенных граждан высказывания. Партия независимости Соединенного Королевства и британские националисты уже имеют своих представителей в Европарламенте, которые время от времени шокируют местную публику резкостью своих взглядов, но эти издержки демократии приходится терпеть.

Если отвлечься от всех краткосрочных и среднесрочных последствий парламентских выборов 2010 г. и постараться вписать их в более длинные исторические периоды, то на первый план выйдет вопрос о судьбе Британии как мировой державы. Как поведет себя британский политический класс и общество в условиях, когда роль их государства на международной арене, включая «жесткую силу» и экономическое влияние, неуклонно снижается, пусть и незаметно для тех, кто живет сегодняшним днем? Что делать, когда голос Британии в «большой двадцатке» слышан слабее, чем в «восьмерке», и лучше уже не будет?

Определенное восстановление позиций страны в мире произошло при Маргарет Тэтчер. Закрепить это достижение постарался Тони Блэр. Однако в результате Британия взвалила на себя неподъемную ношу международных обязательств, еще больше размазала свой военный бюджет тонким слоем по новым театрам военных действий, возмнив себя вновь всемогущей, способствовала развязыванию непростительной и безумной войны в Ираке, пойдя на поводу у американских неоконков. Британия оказалась в эпицентре мирового экономического кризиса и оказалась в числе государств, наиболее пострадавших от него. И это в условиях, когда надо изыскать в полупустых закромах британской финансовой системы огромные средства на выведение экономики страны из кризиса, на модернизацию ядерной системы «Трайидент», на строительство десятков новых атомных электростанций для восполнения стремительно тающих нефтяных запасов Северного моря.

Относительное снижение роли Британии в мире — черта, присущая, конечно, не только ей, а «развитому миру» в целом, а также всей Европе, включая Россию. Как минимизировать это падение глобального влияния, продолжая «бить сильнее своих возможностей»? Основной мировой площадкой, где Британия, как, впрочем, и Россия, действительно сохраняет лидирующие позиции в тех или иных сферах, остается Европа. Именно здесь, помимо своих многочисленных международных обязательств, этим двум государствам, опоясывающим континент с запада и с востока, необходимо сконцентрировать усилия в работе по созданию общеевропейского пространства политики, экономики и безопасности.

Н. К. Арбатова

Европеизм и атлантизм как две опоры внешней политики Италии*

Европейское и атлантическое направления в эпоху холодной войны

С момента вступления Италии в НАТО в 1949 г. и в Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) в 1957 г. атлантизм (жесткая ориентация на США в НАТО) и европеизм (строительство единой Европы) провозглашались основными направлениями во внешней политике всех итальянских правительств, независимо от их политической окраски. Хотя вступление Италии в ЕЭС имело и экономическое обоснование, одной из глубинных причин, толкавшей страну к поиску внешних союзов, был страх правящих кругов перед так называемой коммунистической опасностью — сильными позициями Итальянской коммунистической партии (ИКП). Существование мощной Компартии (и в целом левых сил) неизбежно обуславливало дихотомию внешней политики, диктовало итальянскому руководству как необходимость особых отношений с США, так и невозможность игнорировать предрасположенность широкого общественного мнения к европейскому выбору. Последний был ограничен жесткими рамками биполярности.

Важно отметить и эволюцию самой ИКП, которая оказывала существенное влияние на общественно-политическую жизнь страны и ее внешнеполитические ориентиры. «Компартия, ... влияние которой в Италии значительно возросло в 70-е годы, особенно после принятия доктрин еврокоммунизма и исторического компромисса, стала одной из основных сил в стране, разоблачавших проявления беззакония в Советском Союзе»¹. На выборах в июне 1976 г. ИКП получила 34,4% голосов, почти столько, сколько Христианско-демократическая партия (ХДП) — 35%. Лидер ХДП А. Моро выдвинул идею «третьего варианта» (после моделей центризма и левоцентризма), которая предполагала участие ИКП в управлении страной. В ИКП высказывалась идея «исторического компромисса» (поиск союзников в левом крыле ХДП). В июне 1977 г. шесть партий подписали соглашение. Представители ИКП в правительство не вошли, но поддерживали его. Попытки разрешения политического кризиса были сорваны провокацией левой террористической организации — «красные

* Арбатова Н. К. Европеизм и атлантизм как две опоры внешней политики Италии // Мировая экономика и международные отношения. 2010. № 3.

бригады». 16 марта 1978 г. террористы похитили А. Моро, а 5 мая 1978 г. он был убит². Таким образом, вопрос об историческом компромиссе был закрыт, к облегчению как США, так и СССР, по разным причинам не желавшим участия ИКП в итальянском руководстве.

Тем не менее сама перспектива участия ИКП в той или иной форме в управлении страной диктовала руководству итальянских коммунистов необходимость отхода от непримиримого антиамериканизма. Этот фактор имел долгосрочные последствия. После окончания холодной войны и преобразования ИКП в Демократическую партию Италии (ДПИ) многие деятели бывшей Компартии испытывали желание освободиться от прежнего антиамериканского имиджа, проявляя большую лояльность к политике США, чем их коллеги из других партий. Это в определенной мере относится к бывшему премьер-министру Италии Массимо Д'Алема (21.10.1998 — 25.04.2000 гг.) и нынешнему президенту Италии Джорджо Наполитано.

В эпоху военно-политического противостояния Востока и Запада и полной зависимости Западной Европы от США в сфере безопасности атлантизм, несомненно, превалировал над европейским направлением во внешней политике Италии, как и многих других европейских стран, входивших в НАТО. По мнению итальянского исследователя П. Ваничелли, «...в действительности правящая христианско-демократическая элита всегда рассматривала процесс европейского объединения главным образом как аспект атлантической солидарности и потому препятствовала любым планам дальнейшей интеграции, которые могли привести к большей автономии Европы»³. Несмотря на некоторое упрощение, поскольку и в период холодной войны во внешней политике Италии были крены в сторону европеизма, этот тезис свидетельствует о том, что в целом европейское направление не мыслилось итальянскими правящими кругами вне рамок атлантической солидарности.

Во времена холодной войны желание определенных кругов Италии уменьшить зависимость Западной Европы от США касалось в основном области безопасности, в первую очередь ядерной сферы. В Италии сформировалось достаточно влиятельное крыло итальянских политиков и функционеров из различных ведомств, выступавших за ядерный выбор страны и создание независимых европейских ядерных сил. Их борьба закончилась полным поражением, поскольку в период противостояния Востока и Запада ни США, ни СССР не были заинтересованы в расширении ядерного клуба. Под воздействием внутренних и внешних факторов итальянское руководство осознало, что политические издержки ядерного выбора Италии окажутся неоправданно высокими. В 1975 г. Италия присоединилась к Договору о нераспространении ядерного оружия.

Окончание биполярности — воссоединение Германии, распад ОВД и СССР — повлекли фундаментальные сдвиги в международных отношениях, дав мощный импульс развитию европейской интеграции и кризи-

су традиционного атлантизма, утратившего первоначальный смысл своего существования. Эти сдвиги предопределили изменение соотношения европеизма и атлантизма во внешней политике Италии и других европейских государств, входивших в ЕС и НАТО. Как отмечал известный итальянский дипломат и аналитик Серджио Романо, холодная война, иными словами невозможность открытого столкновения противоборствовавших, враждебных сил, позволяла Италии быть одновременно «воюющей» союзницей и «нейтральной», «невоюющей» стороной. «Теперь, — по его мнению, — эта фаза итальянской внешней политики завершена. Вместе с падением «железного занавеса» пала великая международная архитектура, в рамках которой Италия могла оставаться лояльной к крупнейшему союзнику и безнаказанно выказывать некоторые проявления инакомыслия»⁴.

Европейская интеграция

Европейское направление во внешней политике Италии получило новый импульс к развитию еще во второй половине 80-х годов минувшего века в период эрозии биполярности. И хотя итальянская внешняя политика в это время была сосредоточена не столько на европейской интеграции, сколько на кардинальных переменах в отношениях Восток—Запад, вызванных горбачевской перестройкой, Италия должна была все больше подчинять свою политику европейским стандартам и идти вслед за Германией и Францией, взявшими на себя роль лидеров.

7 февраля 1992 г. Италия присоединилась к Договору о создании Европейского союза, подписанному в Маастрихте и положившему начало новому этапу развития европейской интеграции. С момента вступления Договора в силу (1 ноября 1993 г.) Европейское сообщество стало называться Европейским союзом. Это означало коренной перелом в отношениях между странами — членами ЕС, суть которого заключается в переходе от координации действий национальных правительств к выработке общей политики.

Расширение европейской интеграции

Качественно новый этап интеграции совпал с радикальными изменениями в странах ЦВЕ, требовавшими незамедлительного реагирования ЕС. Вопрос приоритетности и соотношения процессов углубления и расширения европейской интеграции стал предметом острой дискуссии внутри ЕС, где сформировались три основные школы — французская (приоритетность углубления), британская (приоритетность расширения) и германская (параллельность процессов углубления и расширения европейской интеграции). Италия присоединилась к позиции Германии, которая, будучи компромиссом между двумя крайними точками зрения, стала основополагающей в ЕС.

По вопросу расширения в Италии сложился широкий политический консенсус, основывающийся на поддержке большинства политических партий, групп давления и академического сообщества. Официальные круги Италии традиционно рассматривали процесс расширения ЕС в контексте новых глубинных преобразований самого Союза. По мнению итальянских политиков, и перед Евросоюзом, и перед странами-кандидатами процесс расширения предстает как двуединая задача: «В то время как страны-кандидаты участвуют в переговорах об условиях их вступления, страны — члены Европейского союза решают, какие потребуются меры для реформирования механизма принятия решений ЕС в целях его демократизации и повышения эффективности»⁵.

Решающим для Италии являлось заключение Европейской комиссии о степени подготовленности будущих членов ЕС. Итальянские политики проявляли крайнюю осторожность в оценке конкретных сценариев приема новых членов, считая, что для этого им необходимо иметь более детальную информацию о соответствии стран-кандидатов предъявляемым критериям. В целом официальный Рим разделял преобладающую в ЕС точку зрения о том, что новый этап расширения должен произойти между 2003 и 2005 гг. Вместе с тем Италия одобрила обязательство ЕС закончить в основном переговоры о вступлении новых членов в 2003 г., а процесс ратификации — в течение 2005 г.

Очередность, по мнению итальянских политиков, должна была решаться самой практикой организации переговоров⁶. Ссылаясь на так называемые трудные статьи и разделы, являющиеся камнем преткновения в двусторонних переговорах с кандидатами, Италия склонялась к идее признания за новыми членами ЕС переходного периода в тех сферах, где они испытывают наибольшие трудности в соответствии *acquis communautaire*. По мнению итальянских официальных лиц, эти решения об уступках должны были приниматься в каждом конкретном случае. Кроме того, переходный период должен был быть минимальным. Исключения же могли допускаться в тех сферах, где преждевременное членство наносило ущерб Европейскому союзу как единому механизму. К ним относятся здравоохранение, авторское право, защита прав потребителей, а также области, требующие больших капиталовложений, — окружающая среда, энергетика. Наконец, в некоторых сферах, «таких как правосудие, правопорядок или свободное передвижение людей, в интересах стран-членов было бы предоставление будущим членам более длительного периода для адаптации к законодательству Союза»⁷. Италия поддерживала так называемый инклюзивный подход к расширению, не предусматривающий дифференциацию стран-кандидатов, что отражало региональные приоритеты государства прежде всего на балканском направлении.

Италия традиционно поддерживала стратегию расширения ЕС на Западные Балканы и Турцию вопреки более осторожной позиции Брюсселя⁸.

Балканские приоритеты Италии нашли свое отражение в субрегиональном проекте — Адриатическая и Ионическая инициатива (АИИ), выдвинутая официальным Римом 19–20 мая 2000 г. на конференции на уровне министров иностранных дел в Анконе. В ней, помимо Италии, приняли участие представители Греции, Словении, Хорватии, Боснии и Герцеговины, Албании. На конференции присутствовал и председатель Европейской комиссии Романо Проди, введя тем самым итальянскую инициативу под эгиду ЕС. И в отношении политики соседства ЕС, которая ознаменовала паузу в процессе расширения, все итальянские правительства проявляли интерес, в первую очередь, к ее средиземноморскому аспекту. Италия является наблюдателем в Организации черноморского экономического сотрудничества (ОЧЭС), которую рассматривает как важную опору региональной инициативы ЕС *Black Sea Synergy* в Черноморско-Кавказском регионе.

В практическом воплощении европейская политика Италии носила сильный личностный отпечаток. В целом итальянские политики левого центра отличались большей проевропейской ориентацией, чем их оппоненты из правого центра. В частности, все правительства Сильвио Берлускони (1994–1995 гг., 2001–2006 гг., 2008 г. — наст. время) отдавали предпочтение расширению и «разрыхлению» Европейского союза, нежели углублению европейской интеграции. По расширению ЕС Берлускони занимал радикальную позицию, предлагая принять в его члены не только Турцию и западно-балканские страны, но и Россию, и Израиль. Иными словами, при Берлускони, по мнению итальянских экспертов, цель более тесной политической интеграции в ЕС переставала быть «путеводной звездой» итальянской внешней политики.

Последующее развитие событий показало ошибочность стратегии Евросоюза, направленной на безболезненное сочетание двух процессов. Углубление европейской интеграции нередко приносилось в жертву поспешному расширению, вызывая недовольство рядовых граждан евробюрократами. Экономическая пропасть между старыми и новыми членами ЕС, миграция дешевой рабочей силы из Восточной Европы, сопровождавшаяся зачастую ростом преступности, дефицит демократии в странах ЦВЕ стали главными проблемами, с которыми столкнулась Западная Европа. В итальянском обществе считают, что страну накрыла волна преступлений после того, как в январе 2007 г. Румыния вошла в ЕС, а ее граждане получили право без особых препон приезжать в Италию. В прессе выражается сожаление по поводу «излишней терпимости» к иммигрантам. «Мы слепо приняли любого, кто хотел приехать в Италию», — разочарованно пишет газета *Messaggero*. По словам тогдашнего мэра Рима Вальтера Велтрони (2007 г.), 75% уличных преступлений в городе совершается румынами. Мэр также напомнил, что до вступления Румынии в ЕС Рим считался одним из самых безопасных городов в Европе, и высказал опасения, что румынская преступность может усилить ксенофобию среди итальянцев⁹.

В определенном смысле состоявшиеся в июне 2009 г. выборы в Европарламент показали всю степень недовольства рядовых граждан стран ЕС политикой Брюсселя, катализатором которого послужил мировой экономический и финансовый кризис. В период избирательной кампании на первый план вышли проблемы внутренней политики отдельных государств ЕС, тогда как о европейских проблемах практически не было речи. На неформальной встрече глав пяти европейских государств, которая состоялась в Неаполе 13 июня 2009 г., президент Италии Джорджо Наполитано совместно с руководителями Германии, Австрии, Венгрии и Португалии выступил с инициативой обновления процесса европейской интеграции и выработки единых действий в рамках ЕС по противодействию мировому финансовому кризису. «Европа не может выступать в роли козла отпущения, отвечая за непопулярные решения национальных правительств, как, к сожалению, бывает», — заметил президент Италии¹⁰. В связи с этим Джорджо Наполитано особо подчеркнул важность ратификации Лиссабонского договора, предусматривающего реформирование системы управления ЕС.

Углубление европейской интеграции

Италия наряду с другими странами — членами ЕС активно участвовала в подготовке Амстердамского (1997 г.) и Ниццкого (2001 г.) договоров, представлявших вместе комплексную реформу структуры и функций Европейского союза. Период реформирования ЕС совпадает с победой в Италии левоцентристской коалиции Романо Проди, победившей на выборах 1996 г. В результате коалиция Проди обеспечила себе большинство в сенате (с незначительным перевесом голосов) и прочно завоевала господствующее положение в палате депутатов. За последующие два года Проди сумел сохранить свою коалицию. Главным достижением стало вступление Италии в Европейский валютный союз (ЕВС). Были предприняты дальнейшие меры по либерализации экономики.

Италия оказалась также в числе реформаторов в сфере преобразований в Общей внешней политике и политике безопасности (ОВПБ) ЕС. Одним из наиболее существенных направлений Амстердамского договора являлось реформирование ОВПБ, которое подразумевало расширение сферы применения процедуры квалифицированного большинства при голосовании в области ОВПБ, что означало бы реальную передачу части суверенитета в этой области с национального на наднациональный уровень. По данному вопросу страны — члены ЕС разделились на два лагеря: Италия вместе с Германией, Бельгией, Нидерландами, Люксембургом и Австрией выступали за расширение использования этой процедуры, в то время как Франция, Греция, Португалия и особенно Великобритания были явно против реформ.

По мнению Серджо Романо, именно с 1996 г. началась новая фаза, в ходе которой Италия смогла проводить достойную европейскую и более

определенную международную политику¹¹. В период XIII legislatures (1996 — 2001 гг.) в Италии у власти находились три левоцентристских правительства с премьер-министрами Проди, Д'Алема, Амато. Более того и Романо Проди (с 1999 по 2004 г. председатель Еврокомиссии) и Джулиано Амато (один из архитекторов Конституционного договора) были последовательными сторонниками развития процессов европейской интеграции и более активной роли Италии в этих процессах.

С развитием европейской интеграции после Маастрихтского, Амстердамского и Ниццкого договоров государства — члены Союза пришли к выводу о необходимости коренным образом реформировать правовые устои данной организации в целях модернизации как его структуры и функций отдельных институтов, так и механизма принятия решений. Конституционный договор напрямую затрагивал и сферу общей внешней политики и политики безопасности, способствуя институциональному развитию военно-политического измерения ЕС. К подобному шагу подталкивало произошедшее 1 мая 2004 г. расширение Европейского союза, которое потребовало внесения серьезных корректив в сложившиеся интеграционные механизмы. Работа над «Договором, учреждающим Конституцию для Европы», началась после создания Европейским советом в декабре 2001 г. «Конвента будущего Европы» во главе с бывшим президентом Франции Валери Жискар д'Эстеном. В Конвент в качестве одного из архитекторов новой конституции вошел известный итальянский политик Джулиано Амато.

Не отступая формально от стратегических задач, поставленных Брюсселем, правительство Берлускони, находившееся у власти с 2001 по 2006 г., сделало упор на межправительственный подход в ЕС, результатом которого стало более избирательное, чем в прошлом, отношение к интеграционным процессам и передаче суверенитета по многим вопросам Брюсселю. Выступая перед парламентом, Берлускони провозгласил право Италии самостоятельно определять свой внешнеполитический курс, выбирая новые идеи, новые инструменты и новых людей. Намерение Республики оставаться связанной с Европой и входить в руководящую группу стран не исключало, по его мнению, дискуссию о том, как быть частью Европы и что делать в Европе и в мире, поскольку Италия не является страной ограниченного суверенитета¹².

В соответствии со стремлением оставлять за собой большую свободу рук в ЕС Сильвио Берлускони уклонялся от четкой позиции по Конституционному договору и работе Конвента, предпочитая роль Италии в качестве посредника, помогающего достигать компромиссы между предлагаемыми решениями¹³. Этой линии правительство придерживалось на всем протяжении первого этапа дискуссий в Конвенте, что совпадало полностью с целями итальянской дипломатии в связи с председательством Италии на межправительственной конференции в июле — декабре 2003 г.

На саммите Евросоюза в июне 2004 г. окончательный текст конституции был одобрен всеми странами. После подписания главами государств — членов ЕС конституция должна была быть ратифицирована парламентами всех стран-членов. Обе палаты парламента Италии ратифицировали конституцию для Европы к началу апреля 2005 г.: 436 — «за», 28 — «против» и 5 — «воздержались» (Палата депутатов); 217 — «за», 16 — «против» (Сенат).

Важно отметить, что внутривнутриполитические дебаты по конституции были ограничены кругом политиков и экспертов и не стали достоянием широкого обсуждения в обществе, поскольку в Италии не предусматривался всенародный референдум по этому вопросу. Видимо, по этой же причине ратификация проекта конституции итальянским парламентом не получила широкого освещения в национальных средствах массовой информации в отличие от референдумов по этому вопросу во Франции и Нидерландах. Реакция правительства Италии на французское и голландское «нет» конституции была достаточно спокойной. Президент Италии Карло Азельо Чампи заявил, что «результаты референдумов во Франции и Нидерландах свидетельствовали о том, что европейская политика не оправдала ожиданий граждан, и что они чувствуют себя выключенными из процесса решений по важнейшим вопросам для их будущего и для их повседневной жизни»¹⁴. Романо Проди, лидер левой оппозиции и бывший председатель Европейской комиссии, открыто признал, что это — поражение Европы.

В целом правительство Берлускони выступало за поддержание баланса между основными институтами ЕС — Европейским парламентом, Европейской комиссией и Советом, призывая к их равноценному усилению как главному условию для эффективного функционирования Евросоюза. Что касается внешнеполитической сферы, итальянское правительство поддержало идею введения поста Европейского министра иностранных дел с функциями, выполняемыми сегодня Высоким представителем по ОВПБ и Комиссаром по внешним отношениям. Оно также разделяло точку зрения относительно того, чтобы министр иностранных дел ЕС являлся бы одновременно членом Комиссии, но был подотчетным Совету. Правительство Берлускони подтвердило приверженность распространению процедуры квалифицированного большинства на вопросы, связанные с ОВПБ, однако считало, что должна быть предусмотрена возможность уклонения от выполнения принятых решений. Правительство также поддерживало предложения, направленные на укрепление Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО), включая расширение Петербургских задач, общее обязательство солидарного ответа угрозам терроризма, создание Европейского агентства оборонных и стратегических исследований. Однако при этом руководство Берлускони было убежденным сторонником большей гибкости в развитии сотрудничества в сфере ОВПБ/ЕПБО. Как отмечал итальянский исследователь Микеле Комелли, правительства пра-

вого центра делали акцент на роли НАТО как военного союза и форума политических консультаций, подчеркивая, что политика НАТО и ЕПБО не столько соперничают, сколько дополняют друг друга. Они выступали за создание единых сил быстрого реагирования, которые могут быть использованы и ЕС, и НАТО¹⁵.

Победив на выборах в 2006 г., Романо Проди, как и прежде, сделал акцент на европейское направление во внешней политике Италии, выступая активным сторонником и лоббистом нового проекта Конституционного договора — Договора о реформе. Тем не менее при обсуждении проекта этого Договора в Лиссабоне 18 – 19 октября 2007 г. Италия выдвинула свое условие, которое предлагалось включить в текст документа. Она выступала против перераспределения мест в Европарламенте, в результате которого у итальянцев должно было оказаться меньше голосов, чем у Великобритании и Франции. Согласия удалось достичь после того, как участники переговоров в последнюю минуту сделали некоторые уступки Италии и Польше. Вступление в силу Лиссабонского договора 1 декабря 2009 г. явилось несомненной победой итальянских европеистов и поражением евроскептиков.

Пробыв у власти чуть более полутора лет, 24 января 2007 г. кабинет Проди ушел в отставку. На смену ему вновь пришло правительство Берлускони. Формальным поводом для отставки правительства Проди послужило его решение сохранить двухтысячный итальянский контингент в составе международных сил в Афганистане и одобрить расширение американской военной базы в городе Виченца, где прошли бурные акции протеста местных жителей. По мнению экспертов, Романо Проди хотел показать своим внешнеполитическим партнерам, что Италия была и остается их надежным союзником. Афганская операция, в отличие от иракской, считается в Италии легитимной, имеющей широкую международную базу. Поэтому, выводя войска из Ирака, Италия собиралась сохранить свое присутствие в Афганистане. Однако попытка коалиционного правительства обезопасить своих военнослужащих в Афганистане, выведя их из зоны военных действий и увеличив долю гражданских сотрудников, не нашла понимания у левых союзников Проди¹⁶.

В действительности причины отставки левоцентристского кабинета Проди глубже. В стране, практически расколота пополам между двумя полюсами, многое зависит от поддержки малых партий и даже отдельных депутатов и сенаторов. Кроме того, социал-демократии автоматически не гарантирован успех. Итальянские избиратели, как и другие граждане стран ЕС, настроены на социальные реформы, которые бы не шли вразрез с их требованиями по улучшению жизни. Левоцентристским правительствам не удастся долго сохранять популярность и рассчитывать, что «электорат согласится с болезненными реформами, если их политика не пойдет дальше «неолиберальной экономики с человеческим лицом» и пассивной

адаптации к процессам глобализации»¹⁷. В этом смысле левоцентристские правительства Италии (подобно правительству Герхарда Шредера) претворяли в жизнь самые непопулярные решения. В рамках политики по сокращению государственных расходов кабинеты левого центра проводили приватизацию собственности государства, повышали косвенные налоги при снижении налогов на предпринимателей и осуществляли режим экономии в социальной области, что в долгосрочном плане должно было укрепить итальянскую экономику и обеспечить ей достойное место в ЕС. Объясняя, «почему Берлускони, несмотря на некоторые явные моральные изъяны, вернулся к власти», Серджо Романо называет следующие причины. Первая из них — старое и неотъемлемое правило демократии — желание перемен. Левоцентристское правительство осуществило национальную мечту: вхождение страны в «Евроландию». Но оно пришло к финишу, слишком перегрузив страну налогами и заставив итальянцев затянуть пояса. Тогда итальянский электорат, как и электорат во всей Европе, возжаждал менее строгой налоговой политики¹⁸. В дополнение к этому, Романо Проди как бывший глава Европейской комиссии в глазах рядовых итальянцев нес ответственность за ошибки в интеграционной политике Брюсселя, за углубляющийся разрыв в интересах евробюрократов и рядовых избирателей.

Российский фактор

Российское направление во внешней политике Италии имело и европейское, и атлантическое измерения. Россия — важнейший экономический партнер Италии. Основными товарами в российском экспорте в Италию остаются энергоносители (сырая нефть и нефтепродукты, природный газ). Италия является вторым после Германии среди западноевропейских стран покупателем российского газа. В отличие от опасений Брюсселя относительно зависимости от России в энергетической сфере итальянские предприниматели смелее и активнее действовали на российском рынке. Так, например, итальянские компании *ENI* и *ENEL* получили доступ к российским месторождениям газа и обещание места в совете директоров нефтяного подразделения «Газпрома». Кроме того, «Газпром» заключил с *ENI* долгосрочные контракты, благодаря которым он получает прямой доступ к итальянским потребителям¹⁹. В мае 2009 г. Италия подтвердила свою решимость участвовать в проекте «Южный поток», который вызывал противоречивые чувства в Брюсселе. «Газпром» и компания *ENI* подписали второе дополнение к Меморандуму о взаимопонимании от 23 июня 2007 г. о дальнейших шагах по реализации проекта «Южный поток». Итальянский бизнес отнесся более благожелательно, чем официальный Брюссель, и к предложению Дмитрия Медведева о предоставлении синдицированного кредита Украине для обеспечения энергобезопасности Европы. Стремление Италии утвердиться на российском энергетическом

рынке встречает неоднозначную реакцию в Брюсселе, в принципе не испытывающем восторга по поводу двустороннего сотрудничества России и стран ЕС в энергетической сфере.

Говоря о роли российского фактора для Италии на европейском направлении было бы упрощением все сводить к экономическому сотрудничеству. Итальянские политики и левого, и правого толка понимали, что стабильность в Большой Европе, включая пространство СНГ, не может быть достигнута вопреки интересам России. Недовольство России по поводу новой инициативы ЕС «Восточное партнерство», которое рассматривалось Москвой как «дружба против России» и стремление ЕС создать свою сферу влияния на пространстве СНГ, предопределило и более осторожное отношение Италии к этому проекту. Программа «Восточное партнерство», по мнению Италии, не должна иметь антироссийскую направленность, об этом 16 марта 2009 г. в Брюсселе заявил министр иностранных дел Италии Франко Фраттини. Глава итальянского внешнеполитического ведомства предложил также привлечь к программе и Москву, в частности, пригласить российскую делегацию на саммит стран «Восточного партнерства», запланированный на 7 мая 2009 г. в Праге²⁰. Поскольку мнение Рима не было принято во внимание, Италия проигнорировала пражский саммит.

Мнение президента Италии Джорджо Наполитано о том, что необходимо держать курс на более тесное сотрудничество между Евросоюзом и Россией²¹, разделяется всеми политиками. В частности, все правительства Италии поддерживали идею повышения формата отношений России и ЕС на переговорах по новому соглашению о стратегическом партнерстве. Однако видение этого сотрудничества правительствами левого и правого центра существенно различается. Так, например, Сильвио Берлускони неоднократно говорил о необходимости членства России в ЕС²², что резко контрастировало с позицией Брюсселя и председателя Европейской комиссии Романо Проди — «дать России все, кроме институтов». В одном из интервью Проди, уже будучи премьер-министром Италии, сформулировал превалирующее в ЕС мнение о месте РФ: «Конечно, у России совершенно особая роль. Может ли она стать членом ЕС? Нет, потому что в этом случае у Евросоюза сразу же появились бы две столицы: одна — в Москве, другая — в Брюсселе. То есть просто потому, что у России другая весовая категория. Однако можно ли строить отношения, принимая во внимание нашу взаимную дополняемость? Да!»²³.

Фактор личной дружбы между Сильвио Берлускони и Владимиром Путиным несомненно играл немаловажную роль в развитии двусторонних экономических и политических связей, обеспечивая им неформальный благоприятный фон, что в свою очередь создавало более благожелательное отношение к России в итальянских политических и экономических кругах. Не последнюю роль в формировании образа России Путина игра-

ли и средства массовой информации, принадлежащие Берлускони, крупнейшему медиамагнату Италии. Приход Романо Проди на пост премьер-министра в 2006 г. освободил итальянскую внешнюю политику от фимиамов личной дружбы, но не изменил общего благожелательного фона в двусторонних отношениях. Тем не менее политика правительств левого центра в отношении России в полной мере отражала дихотомию ЕС по этому вопросу — стремление к более высокой степени интеграции с РФ и желание иметь ее в качестве независимого центра силы, противостоящего односторонним действиям США на международной арене.

Оценивая формирование европейского направления во внешней политике Италии после краха биполярности, трудно не признать, что этот процесс, имевший четкие рамки, за которые не выходило ни одно правительство Италии, находился между тем под сильным давлением двух подходов. Именно борьба сторонников европейской идеи или сильной единой Европы и евроскептиков, стремившихся укрепить международные позиции Италии не только за счет балансирования между ЕС и США, но и между ЕС, США и Россией, определяла на отдельных временных витках суть внешней политики страны.

Атлантический компонент

Атлантизм наряду с европеизмом провозглашался основным направлением внешней политики Италии и после окончания биполярности, которое кардинально изменило основы трансатлантической солидарности. Принято считать, что окончание двустороннего противостояния затронуло главным образом страны и институты «социалистической системы», в действительности же революционные изменения конца 80-х — начала 90-х годов коснулись всех институтов, созданных во времена холодной войны, особенно тех, которые были воплощением двухполюсного мира. ОВД, СССР, а вместе с ними и «угроза с востока» просто исчезли в ходе международной революции, охватившей коммунистическую Европу. НАТО пережила конец биполярности, но не смогла избежать глубокого кризиса своей идентичности, определения своей роли в постбиполярном мире.

Одна из важнейших миссий НАТО — обеспечивать присутствие США в Европе, по мнению многих итальянских атлантистов, остается и по сей день самой актуальной задачей. У Рима есть вполне понятные особые геополитические причины бояться возможного раскола в НАТО: «распахнутость» навстречу средиземноморскому миру, уязвимость морских границ страны приводили к тому, что для Италии всегда было первостепенно важным сохранение надежного американского «зонтика», обеспечивающего ее безопасность в широком Средиземноморье²⁴. Почти все крупнейшие конфликты 90-х годов вспыхнули именно здесь: три югославские войны,

гражданская война в Алжире, албанское восстание 1996 г., две чеченские войны, кавказские раздоры, курдский сепаратизм. Именно поэтому Италия возлагала надежды на действующую с 1999 г. Стратегию НАТО, где делался акцент на усиление роли альянса в урегулировании кризисов и восстановлении мира и стабильности в тех случаях, когда превентивные меры оказываются безрезультатными.

Вместе с тем в Стратегии НАТО отмечалось: «Несмотря на то что Россия не рассматривается как угроза, НАТО по-прежнему полагается на ядерное оружие как на защиту от неопределенного будущего, гарантию безопасности стран альянса и сдерживание стран, стремящихся к приобретению ядерного оружия. Стратегическое оружие остается краеугольным камнем стратегии сдерживания, а нестратегическое ядерное оружие и обычные вооружения являются дополнительным компонентом сдерживания»²⁵. Американское тактическое ядерное оружие в Европе, по мнению итальянских правящих кругов, продолжает быть важнейшим военно-политическим звеном, связующим США с союзниками, и основой общей обороны европейских стран альянса. На территории Италии, наряду с Бельгией, Нидерландами, Германией и Турцией, по-прежнему размещено тактическое ядерное оружие США, являющееся анахронизмом холодной войны, поскольку оно направлено, по признанию западных экспертов, только против России, которая не рассматривается в Стратегии НАТО как угроза.

Для Италии, как и других европейских стран — членов НАТО, после окончания холодной войны центральным являлся вопрос об обязательствах США Европе. Традиционно основанием американского присутствия США в Европе являлась зависимость последней от США в сфере безопасности. Устранение угрозы глобального конфликта, появление новых угроз международной и европейской безопасности обнажили глубинное противоречие между стратегическими целями европейской интеграции, подразумевающими независимость Европы от США в сфере безопасности, и атлантической солидарности, замешанной на зависимости европейских союзников от американской военной мощи. В вопросе о будущем американского присутствия в Европе важно учитывать и, появившиеся еще при Клинтоне, изоляционистские настроения определенной части американского истеблишмента и общественного мнения в пользу сокращения вовлеченности США в европейские дела. Билл Клинтон, известный как самый проевропейский президент США, сумел подавить и маргинализировать эти тенденции. При президенте Буше эти тенденции усилились. США сделали сильный крен в сторону поиска новых миссий за пределами Европы и избирательного привлечения союзников для выполнения своих задач.

Левоцентристские правительства Проди, Д'Алемы и Амато исходили из того, что в целом развитие европейской интеграции отвечает инте-

ресам США. По их мнению, воздействие этого процесса на трансатлантические отношения будет позитивным, поскольку США при Клинтоне неоднократно выражали свое благожелательное отношение к этому процессу, в частности к Кельнскому саммиту 1999 г., несмотря на некоторые оговорки в отношении валютного союза и общей политики безопасности и обороны в ЕС. Политическая элита левого центра надеялась, что и при администрации президента Буша не произойдет кардинальных изменений в политике США по отношению к процессам европейской интеграции. Во-первых, США не придется вести переговоры по важнейшим политическим вопросам с европейскими правительствами по отдельности. Во-вторых, с военной точки зрения, расширенный и объединенный ЕС будет в состоянии взять большую ответственность за оборону Европы. В-третьих, в сфере экономики для США будет предпочтительно иметь дело с единым правовым и финансовым режимом, основой которого является валютный союз²⁶. Иными словами, левоцентристы стремились развеять опасения США, связанные с тем, что европейская военная активность окажет какое-либо негативное влияние на трансатлантическую солидарность.

Первым серьезным испытанием для левоцентристов стала операция НАТО против Югославии в 1999 г. В период бомбардировок Югославии авиацией стран НАТО, несмотря на существующие глубокие разногласия в итальянском политическом сообществе, Италия поддержала эту акцию, присоединившись, по словам премьер-министра Д'Алемы, к «привилегированному клубу» держав вместе с США, Германией, Великобританией, Францией. «Я не знаю слов, которые столь ясно отразили бы последовательную череду амбиций, разочарований и нервного тика итальянской внешней политики в период от объединения до наших дней», — замечает известный итальянский дипломат и публицист С. Романо²⁷. Италия приняла участие во всех миротворческих операциях НАТО на Балканах.

В дальнейшем рост разногласий между США и их европейскими союзниками по кардинальным проблемам международной безопасности — войне в Ираке, строительству американской ПРО в Польше и Чехии вопреки позиции России, планам дальнейшего расширения НАТО на восток, иранской ядерной программе — не могли не сказаться на корректировке внешней политики левоцентристских правительств. Победа блока Романо Проди в 2006 г. предопределила пересмотр внешнеполитической стратегии Италии. Как отмечал Этторе Греко, эксперт Римского института международных отношений: «Прежде всего, следует сказать о некоторых изменениях в трансатлантической политике. Во-первых, она не станет определяющим фактором имиджа Италии на международной арене. Италия будет более независимой от Вашингтона. Речь идет не об Ираке: оба блока (правоцентристская и левоцентристская коалиции. — *Н. А.*) уже пообещали вывести итальянский контингент из этой страны к концу года.

Основное противоречие — это Афганистан и Иран... Конечно же, Проди увеличит и роль Италии в Евросоюзе. И в отношении России Проди будет, скорее всего, ориентироваться на ЕС»²⁸.

Правительства левого центра стремились найти баланс между объективной заинтересованностью Италии в развитии европейской интеграции, пониманием, что европейская безопасность в большей степени обязанность европейцев, и соблюдением союзнических обязательств перед США как необходимым условием предотвращения вакуума в сфере безопасности в период становления военного измерения ЕС. В феврале 2008 г. правительство Проди признало независимость Косова. При этом министр иностранных дел Д'Алема отметил, что признание Италией суверенитета Косова не является проявлением враждебности в отношении Сербии²⁹.

Политика правительств С. Берлускони строилась на сочетании приверженности НАТО и трансатлантическим отношениям, принадлежности Италии к ядру ЕС и особым отношениям с Россией. Когда Берлускони после победы на выборах мая 2001 г. сформировал правительство, стало ясно, что его главной проблемой будут отношения с левоцентристскими лидерами, находившимися у власти в большинстве европейских стран. После атак террористов 11 сентября 2001 г. и начала американской войны в Афганистане, Берлускони в целях компенсации враждебности к нему со стороны некоторых европейских партнеров «развернул» итальянскую внешнюю политику в сторону США. Весной 2002 г. он помог США в налаживании диалога с Россией и создании Совета Россия—НАТО (СРН), всячески демонстрируя, что Италия может быть одновременно «европеистской, атлантистской и другом России»³⁰. Делая ставку на свои хорошие личные отношения с Дж. Бушем и В. Путиным, С. Берлускони не раз пытался убедить Москву, что расширение НАТО не направлено против России, потерпев фиаско в дипломатическом посредничестве на этом направлении.

После терактов 11 сентября Италия оказывала активную поддержку США в Афганистане, а затем в Ираке. Правительство Берлускони без колебаний присоединилось к Великобритании, главному союзнику США, а также к новым членам НАТО, подтвердив мнение, что избрание Берлускони стало не только поражением левых в Италии, но и поражением Европы. В 2003 г. Италия направила в Ирак 3000 человек, итальянский контингент в этой стране был четвертым по численности (после США, Великобритании, Южной Кореи). Берлускони настаивал на том, что Италия является мишенью для исламских экстремистов («Все страны под прицелом, и все рискуют») и ратовал за необходимость международного вмешательства для борьбы с диктаторскими режимами.

Участие в Ираке стоило итальянцам самых больших военных потерь после окончания Второй мировой войны. В марте 2005 г. в Ираке от рук американских военных погиб представитель итальянских спецслужб Ни-

кола Капри, участвовавший в операции по освобождению заложника. Этот инцидент послужил катализатором бурных массовых выступлений в Италии, заставив Берлускони в марте 2005 г. объявить о намерении начать в сентябре вывод итальянских войск из Ирака. Однако спустя всего несколько дней он отступился от своих слов, подчеркнув, что вывод войск будет осуществляться лишь по согласованию с союзниками. Учитывая настроения в обществе, в октябре 2005 г. Берлускони заявил, что он якобы неоднократно пытался отговорить президента США Дж. Буша от вторжения в Ирак. Именно «политическое влияние» Берлускони, по мнению многих итальянских аналитиков, предопределило его поражение в 2006 г.

Не только по Ираку, но и по другим важным вопросам внешней политики и политики безопасности ЕС правительство Берлускони занимало проамериканскую позицию. Так, оно откровенно дистанцировалось от официальной политики Евросоюза по ближневосточному конфликту, выказав поддержку плану ближневосточного урегулирования США и симпатии Израилю. Берлускони отказался от встречи с Я. Арафатом во время его визита в Италию в июне 2003 г., что было крайне негативно воспринято Брюсселем, выступающим в тот период против маргинализации Арафата.

Италия официально поддерживала стратегию расширения НАТО. Однако в связи с курсом НАТО на дальнейшее расширение на пространство СНГ итальянские политики все больше задавались фундаментальным вопросом: до какой степени эта организация должна оставаться объединенным военно-политическим союзом, до какой степени она должна эволюционировать в сторону системы региональной безопасности, и до какой степени она может позволить себе игнорировать Россию. В статье «Два веса и две меры», опубликованной в журнале *Panorama*, Серджи Романо писал: «Американцы не поняли, что присоединение Украины и Грузии к НАТО было бы расценено Москвой как нетерпимое вторжение в их поле. Они не поняли, что размещение американских баз в Польше и Чехии было бы воспринято Россией так же, как США восприняли размещение советских ракет на Кубе в 1962 г. Они не поняли, что Владимир Путин популярен в своей стране именно потому, что вывел ее из состояния международной прострации, в которую она впала в эпоху Бориса Ельцина»³¹. В целом итальянские политики и обозреватели независимо от их партийной принадлежности с большим пониманием относились к стремлению России восстановить свой международный престиж, признавая ошибки Запада на российском направлении. Истоки «мюнхенского тона» внешней политики В. Путина они видели в нежелании ведущих западных стран, прежде всего США, признать новые реалии в отношениях с постельцинской Россией, пересмотреть старые правила игры, когда Россия была слаба и лишь присоединялась к решениям Запада по основным вопросам международных отношений. «В 2003 г. США вторглись в Ирак без согласия Совета Безопасности ООН. В 2004-м НАТО приняла в свои ряды семь стран:

Болгарию, Румынию, Словакию, Словению и страны Балтии, а именно три страны, ранее входившие в Советский Союз. И, наконец, недавно Буш заявил, что новым этапом этого похода на Восток станет вступление в альянс Украины и Грузии. Предположение, что Россия будет взирать на все это с безразличием и смирением, нереально и, пожалуй, даже опасно»³², — писал С. Романо.

После своего возвращения во власть в 2008 г. Берлускони вновь сделал ставку на посредничество между новой администрацией США и НАТО, с одной стороны, и Россией, с другой. Будучи прагматиком, он понимал, что в Соединенных Штатах грядут перемены, которые могут привести к радикальным изменениям в отношениях Вашингтона и Москвы, и Рим должен воспользоваться моментом. В связи с этим примечательна и позиция Италии во время Кавказского кризиса 2008 г. Здесь отнеслись с большим пониманием, чем в других странах ЕС, к причинам Югоосетинского конфликта, в частности, к роли президента Грузии Михаила Саакашвили в этом кризисе. Явная напряженность в трансатлантических отношениях просматривалась во время посещения Италии вице-президентом США Д. Чейни в начале сентября 2008 г. Американская делегация, по свидетельству газеты *The Financial Times*, пыталась добиться поддержки своей позиции по России в связи с кризисом в Южной Осетии, но премьер-министр С. Берлускони «...не произнес ни слова критики в адрес России»³³. Италия, которая с 1 января 2009 г. председательствовала в «большой восьмерке», дала понять, что намерена пригласить российского руководителя на саммит на Сардинии. Берлускони особо подчеркнул важность укрепления Совета Россия—НАТО, и эти слова были произнесены в то время, когда работа Совета, как известно, была заблокирована США. На саммите НАТО в декабре 2008 г. Италия совместно с другими шестью странами — членами альянса заблокировала предоставление Плана действий по членству в НАТО Грузии и Украине.

Выступая в июне 2009 г. на первом заседании СРН на уровне министров иностранных дел после конфликта в Южной Осетии, Берлускони особо подчеркнул, что он присутствует в качестве «представителя "большой восьмерки"» по «личной договоренности» с президентом РФ Д. Медведевым, и призвал НАТО и Россию оставить позади прошлое холодной войны³⁴. Учитывая одиозность и непопулярность Берлускони в Европе, его слова не столько помогают, сколько дискредитируют, по сути, правильную позицию. Как отмечал Серджо Романо, результат операции Берлускони — быть «другом всех» — зависит от эволюции отношений между Европой и США³⁵. К этому можно добавить, что он зависит и от эволюции отношений между Москвой и Вашингтоном.

Таким образом, именно эти факторы наряду с преодолением внутреннего кризиса в ЕС и выработкой Брюсселем четкой интеграционной стратегии будут определять в дальнейшем соотношение европеизма и атлан-

тизма во внешней политике Италии. Пересмотр действующей стратегии НАТО на основе ее адаптации к насущным задачам обеспечения международной безопасности и рационального пересмотра функций между европейскими союзниками и США — необходимое условие для сохранения трансатлантических отношений в их новой неоатлантической форме. Избрание президентом США Б. Обамы открывает возможность для таких кардинальных изменений. Европейская интеграция в сфере общей политики безопасности и обороны — объективный процесс. Несмотря на скептицизм, который стал общим местом в оценке ЕПБО, невозможно не признавать, что Евросоюз достиг впечатляющих успехов на этом направлении. Следует отметить также, что в условиях, когда угрозы аморфны и непредсказуемы, не имеют ярко выраженного военного характера, строить военную составляющую большого союза государств особенно тяжело, но Европейский союз осознанно идет по этому пути. На эволюцию европеизма и атлантизма во внешней политике Италии, как и других стран НАТО и ЕС, будут оказывать влияние и российско-американские отношения, где главным является вопрос о месте России в европейской архитектуре безопасности.

Примечания

¹ http://www.delrus.ec.europa.eu/em/2000-2001/user.php-func = mag_art&art_id = 211&iss_id = 16.htm

² См.: Рогович Ю. Италия после Второй мировой войны (www.tspu.tula.ru/res/.../Rod06.htm).

³ SIPRI Yearbook of World Armaments and Disarmament. Stockholm, 1970/1971. P. 347.

⁴ Внешняя политика Италии в трудах С. Романо (www.alestep.narod.ru/.../romano_ memo.htm).

⁵ Interviews with Italian Officials, October 2000 / The Enlargement/Agenda 2000 (www.tepsa.eu/report/Report%20of%20Activities%202006.doc).

⁶ См.: Speech Delivered by Lamberto Dini, Italy's Foreign Minister, at Interdepartmental Committee Meeting on European Matters. 31 January 2000 (www.tepsa.eu/docs/ReportofActivites2003.doc).

⁷ Interviews with Italian Officials...

⁸ См.: *Aliboni R.* Neo-Nationalism and Neo-Atlanticism in Italian Foreign Policy // *The International Spectator*. January – March 2003. V. 38. No 1. P. 81 – 90.

⁹ См.: www.moldova.ru/index.php?..

¹⁰ См.: www.izvestia.ru/news/news207098

¹¹ См.: *Romano S.* Guida alia politica estera italiana. Da Badoglio a Berlusconi. 2 ed. Milano, 2002.

¹² См.: Discorso del Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi alia Camera dei Deputati. Palazzo Montecitorio. 14 gennaio 2002.

¹³ См.: *The Financial Times*. 18.01.2002.

¹⁴ United for Europe. Joint Article by the President of the Italian Republic and the President of the Federal Republic of Germany Together with the Presidents of Austria, Finland, Latvia, Poland and Portugal (www.fornet.info/.../CFSP%20Watch%202005%20Italy.pdf).

¹⁵ См.: www.fomet.info/.../CFSP%20WATCH%202004JItaly_2.pdf

¹⁶ См.: www.svobodanews.ru/.../379427.html

¹⁷ См.: www.gromyko.ru/.../alex6.htm-

¹⁸ См.: *Romano S.* Op. cit. P. 148.

¹⁹ См.: www.army.lv/?s=771&id=3615-61k-

²⁰ См.: www.regnum.ru/.../1137757.html

²¹ См.: www.izvestia.ru/.../article3118434/

²² См.: *Frattini Franco.* Unione aperta a chi accetta la sua cultura // *Corriere della Sera.* 20.12.2002.

²³ [www.izvestia.ru/.../article3093896/-](http://www.izvestia.ru/.../article3093896/)

²⁴ См.: *Барабанов О.* Внешняя политика Италии на современном этапе// МЭ и МО. 2003.

²⁵ www.iss.niit.ru/pub/pub-99.pdf

²⁶ См.: *Baker G.* Washington's Unspoken Doubts about Europe // *Financial Times.* 05.10.2000.

²⁷ *Romano S.* Op. cit. P. 272.

²⁸ www.gzt.ra/print.php?p=world/2006/04/10/214217.html-69k-

²⁹ См.: www.newizv.ru/lenta/85114/

³⁰ *Romano S.* Op. cit. P. 279.

³¹ www.inosmi.nl/translation/243577.html — 75k

³² <http://www.inosmi.ru/translation/240713.html>

³³ svr.gov.ru/smi/.../rg20090121.htm

³⁴ См.: www.vz.ru/news/.../301755.html

³⁵ См.: *Romano S.* Op. cit. P. 279.

Т. В. Зонова

Италия и новая Россия: вектор сотрудничества*

Развитие отношений с Италией стало «одним из приоритетных направлений» внешней политики России, а Италия — одним из важнейших российских партнеров на европейском континенте¹. Сегодня даже в условиях мирового экономического кризиса, рецессии и финансовой нестабильности Италия сохраняет позицию одного из привилегированных торгово-экономических партнеров России. По целому ряду параметров Италия и Россия в своей внешней политике преследуют сходные цели, а по большинству мировых проблем их позиции близки или совпадают. К тому же обе страны в начале 1990-х годов пережили крушение прежней политической системы и крайне заинтересованы в дальнейшем развитии демократии и модернизации, в разрешении кризисных ситуаций на международной арене. Сегодня Россия и Италия приступили в практическом плане к созданию взаимовыгодного модернизационного альянса².

Россию и Италию связывают давние традиции дружественных отношений и сотрудничества. Недавно обе страны отметили 500-летний юбилей установления отношений между Россией и государствами Апеннинского полуострова. Несмотря на превратности истории между нашими народами, неизменно сохранялись глубокие взаимные симпатии, опирающиеся на осознание принадлежности к одной цивилизации, на уважение общих этических принципов³. Италия стала одной из первых стран, признавших новую Россию в качестве страны—продолжателя СССР. Важной вехой на пути развития нового этапа двусторонних отношений явился официальный визит Б. Н. Ельцина в Рим 19—20 декабря 1991 г. По итогам визита было опубликовано Совместное заявление об основах двусторонних отношений, был подписан Протокол о культурном обмене. «Договор о дружбе и сотрудничестве между Россией и Италией», подписанный 14 октября 1994 г. и ратифицированный Федеральным Собранием Российской Федерации в 1997 г., а также ряд двусторонних соглашений в области экономического, научного, культурного и гуманитарного обменов заложили фундаментальную правовую основу, позволившую перевести российско-итальянские связи на более высокий и перспективный уровень.

Среди документов, регулирующих двусторонние российско-итальянские отношения, следует отметить «План действий в отношениях между Российской Федерацией и Итальянской Республикой» (1998).

* Зонова Т. В. Италия и новая Россия: вектор сотрудничества // Италия / Отв. ред. Т. В. Зонова. Институт Европы РАН. М.: Весь мир. *Готовится к печати.*

«План действий» состоял из четырех разделов, фиксирующих основные направления российско-итальянского сотрудничества в политической, промышленной, экономической и финансовой, научно-технической и культурной сферах. Документ предусматривал также подписание необходимых межправительственных соглашений для развития всех направлений сотрудничества.

В российско-итальянских отношениях прочно утвердилась практика периодических встреч на высшем уровне, проводятся расширенные межгосударственные консультации с участием ключевых министров правительств обеих стран. Действует также линия прямой связи между Кремлем и дворцом Киджи (резиденцией председателя совета министров Италии). Помимо активного диалога на высшем уровне поддерживаются интенсивные контакты между законодательными, исполнительными и судебными органами власти.

Значительной вехой на пути развития российско-итальянских отношений за последние годы стал обмен визитами президентов обеих стран. В 2008 году Россию посетил глава итальянского государства Дж. Наполитано. В ходе встреч с президентом Медведевым и премьером Путиным обсуждались актуальные проблемы мировой политики и двусторонних отношений. Знаменательно, что Наполитано встретился также с Патриархом Московским и Всея Руси Алексием II, в ходе встречи были затронуты перспективы поддержания экуменического диалога⁴. Ответный визит в Италию нанес президент России Д. А. Медведев в феврале 2011 г. В результате визита был подписан ряд документов. В частности, соглашение о транзите в Афганистан и из Афганистана, предусматривающее открытие Россией своего воздушного пространства для переброски грузов и военного оборудования. Речь также шла о развитии взаимодействия итальянских и российских банков, о российском проекте Сколково, о насущности модернизации и инноваций. Было принято Совместное заявление о реализации двустороннего партнерства в деле модернизации⁵. Президент Италии Дж. Наполитано отметил: «Мы считаем, что разные страны должны пойти по пути, который был обозначен президентом Дмитрием Медведевым в России. Это путь модернизации и построения правового государства. Только такой путь позволит расти экономике, развиваться социальной сфере. Только так можно не допустить напряженности, которую мы наблюдаем в некоторых странах»⁶.

Следует отметить, что Россию и Италию объединяют сходные позиции по многим проблемам мировой политики и их внешнеполитические инициативы во многом созвучны. Обе стороны заявили о твердом намерении добиваться все большей интеграции России в европейскую и мировую систему. В свое время Италия в значительной мере способствовала присоединению России к Большой семерке. Межгосударственные консультации на высшем уровне, состоявшиеся в Сочи в декабре 2010 г., подтвер-

дили стратегический характер отношений и определили приоритетные задачи двустороннего сотрудничества. Осознавая тот факт, что на двустороннем товарообороте будут благоприятно сказываться более открытые и задействованные на международном уровне механизмы, стороны подтвердили готовность добиваться все большей интеграции России в европейскую и мировую экономику, в частности ее присоединение к ВТО и ОЭСР. Италия активно поддерживает процесс развития отношений Москвы с НАТО (в духе Римской Декларации от 2002 г.) и внесла весомый вклад в успех Лиссабонского Саммита, состоявшегося в ноябре 2010 г. На фоне постоянного роста торгового обмена и экономического сотрудничества политический диалог значительно интенсифицировался как в двустороннем плане, так и в рамках основных многосторонних форумов (ООН, Группа Восьми и недавно Группа Двадцати). Итальянское руководство и в настоящее время постоянно подтверждает свою готовность оказывать поддержку партнерским отношениям России с ЕС. Интеграционные процессы в Европе требуют гармонизации внешней политики стран — членов Европейского Союза в отношении третьих стран. В совместных заявлениях Россия и Италия подчеркивают важность более полной реализации стратегии Европейского Союза в отношении России. Москва и Рим отмечают, что создание общего европейского экономического пространства является не только основой экономической стратегии в средне- и долгосрочной перспективе, но и служит важным стимулом развития экономического потенциала обеих стран. Кстати, автором концепции этого пространства в свое время выступил Романо Проди, бывший премьер-министр Италии и председатель Комиссии ЕС. И в Риме, и в Москве сознают, что сделать Европу более безопасной и процветающей без тесного взаимодействия между Евросоюзом и Россией невозможно. Во время встречи на высшем уровне, состоявшейся в 2007 г., В. В. Путин заявил, что «российско-итальянские отношения могли бы служить моделью для развития сотрудничества России с другими европейскими государствами, а также Евросоюзом в целом»⁷.

Согласованные действия предпринимаются в пользу совместной разработки процессов формирования «Большого Средиземноморья» — партнерского сотрудничества государств Черноморского и Средиземноморского бассейнов, Ближнего Востока, исторически связанных общими интересами в политике, экономике, экологии и культуре. Российская Федерация и Итальянская Республика продолжают взаимодействовать в рамках ООН с тем, чтобы отношения между регионами мира с разными уровнями развития строились в духе диалога, вовлеченности и солидарности. Они в равной степени осознают необходимость придания процессу глобализации управляемого характера, что позволило бы максимальным образом использовать его позитивные стороны, высвобождая огромный потенциал открытой экономики в мировом масштабе, и минимизировать

негативные аспекты. Констатируя свою решимость бороться с терроризмом, наркоторговлей и нелегальной торговлей оружием, обе страны в 2001 г. сочли необходимым принять Совместное российско-итальянское заявление о сотрудничестве в области противодействия финансированию международного терроризма.

Интересно отметить, что на фоне общего «похолодания» отношений России со странами Евросоюза в 2007–2009 гг. итало-российские отношения, по выражению посла России в Италии А. Ю. Мешкова, стали своего рода «аномалией»⁸. В частности, в период югоосетинского конфликта в августе 2008 г., когда большинство стран Европы активно критиковали Россию за ее действия в отношении Грузии, Италия заняла подчеркнуто сдержанную позицию⁹.

Эффективным инструментом осуществления систематического двустороннего диалога по всему спектру отношений, представляющим общий интерес, стали, в частности, Межправительственные консультации на самом высоком уровне, стартовавшие в 2002 г. Данный формат упрощает постоянное межведомственное взаимодействие между двумя странами и позволяет конкретно продвигать сотрудничество не только в политической сфере, но и в экономической области, в сфере безопасности и правосудия (прочная юридическая база обеспечена соответствующими двусторонними Соглашениями). Интенсивный диалог ведется также на межпарламентском уровне. Его главный форум — Большая межпарламентская комиссия, со-председателями которой являются заместители председателя Палаты депутатов Италии и Государственной Думы.

Прочную основу для развития устойчивых российско-итальянских отношений в военной области заложила Декларация о сотрудничестве в области конверсии военной промышленности (1991). С тех пор Россия и Италия активно взаимодействуют в военно-политической и военно-технической областях. Одним из приоритетных направлений российско-итальянского взаимодействия является реализация проектов, касающихся конверсии ядерного комплекса в рамках широкого международного сотрудничества. Другая программа касалась рассмотрения проблем уничтожения и размещения российских ядерных подводных лодок. Первый этап исследований предполагал изучение и развитие общей методологии по сокращению ядерных отходов.

В декабре 1993 г. было подписано Соглашение между правительствами России и Италии, в соответствии с которым Италия взяла на себя обязательство оказать содействие России в демонтаже ядерного оружия путем проектирования, производства и установления стационарных и передвижных систем радиометрического наблюдения. 26 июня 1999 г. в г. Сало состоялась презентация предназначенных для России трех передвижных лабораторий по радиометрическому наблюдению за окружающей средой и населением.

В 1996 г. было заключено межправительственное Соглашение о сотрудничестве по военно-техническим вопросам и в области оборонной промышленности. В этой связи следует выделить программу «Инициатива европейских ядерных городов» (ENCI), в которой роль инициатора отведена Италии.

Реализация данной инициативы предусматривает наличие различных этапов. Была создана итало-российско-американская научная рабочая группа, в состав которой вошли следующие организации: Центр Ландау — Вольта (LNCV), Союз итальянских ученых за разоружение (USPID), Институт культуры Трентино, Национальный комитет по новым технологиям, энергии и окружающей среде (ENEA), Российско-Американский Совет по ядерной безопасности (RANSAC), а также Российский Федеральный ядерный центр — Институт экспериментальной физики (РФЯЦ — ВНИИЯФ). Центром Ландау—Вольта была оказана поддержка научного сотрудничества, в том числе содействие сотрудничеству в области фундаментальных и прикладных наук. Совместно с ЮНЕСКО была организована международная школа «Наука для мира».

Успешно действует российско-итальянская межпарламентская комиссия и комиссия по военно-техническому сотрудничеству. Была достигнута договоренность о проведении на регулярной основе совместных военно-морских учений российских и итальянских ВМС. Такие учения проводились в 2004 г. и в 2010 г. Контакты министров обороны обеих стран продолжались в рамках Совета Россия—НАТО. Сотрудничество получило новое измерение в мае 2010 г., когда в Риме прошли консультации стратегического характера и были инициированы периодические встречи министров иностранных дел и министров обороны России и Италии в формате «два плюс два».

Активно развивается сотрудничество в таких сферах, как ликвидация последствий катастроф, включая борьбу с пожарами с использованием в Италии самолета-амфибии «Бе-200». Сотрудничество в области реагирования на чрезвычайные ситуации получило мощный импульс вследствие беспрецедентной солидарности Италии в связи с террористическим актом в Беслане. Итальянское правительство первым среди иностранных государств направило помощь, необходимую для преодоления последствий этой трагедии. 17 ноября 2006 г. состоялось торжественное открытие детского реабилитационного центра, строительство и оснащение которого были полностью профинансированы итальянским правительством. Италия финансирует также и ряд других проектов по модернизации объектов здравоохранения в Беслане и во Владикавказе.

Российско-итальянское сотрудничество в области науки и технологий строится на базе общего Межправительственного соглашения, подписанного в Риме 1 декабря 1995 г., которое официально вступило в силу 8 июня 1999 г. Соответствующим приложением к Соглашению определяются

основные аспекты, касающиеся вопросов интеллектуальной собственности, созданной или перемещенной в ходе осуществления деятельности по взаимодействию.

Исполнительный протокол Смешанной российско-итальянской комиссии по НТС от 23 октября 1997 г. вовлек в сферу действия многочисленные университеты, основные научные центры и научно-исследовательские институты в России и Италии.

С целью наиболее оптимального использования финансовых ресурсов, имеющихся в распоряжении правительств обоих государств были отобраны следующие приоритетные направления сотрудничества:

- базовые исследования;
- медицина и здравоохранение;
- новые технологии;
- исследования в области космического пространства и космические технологии;
- окружающая среда, сельское хозяйство;
- прикладные и биологические технологии;
- энергетические ресурсы и возобновляемые источники энергии.

Разработаны и активно используются в практической деятельности критерии приоритетов финансирования при отборе проектов двустороннего сотрудничества. Это:

- междисциплинарный характер, направленность на создание новых технологий;
- соответствие национальным приоритетам развития науки и техники в обеих странах;
- перспективность подключения двусторонних проектов к международным программам, и в частности программам ЕС.

Научное сотрудничество осуществлялось в рамках проектов: «Декор» (детектор исследований мюзонов); «Эльба» (биоэлектроника и биомолекулярная инженерия); «АПЭ» (авиационный полярный эксперимент); «РИМ» (исследование антиматерии изотопного состава в космическом излучении); «Источники возникновения рентгеновских лучей от плазмы, производимой лазерными импульсами»; «Качество окружающей среды в городских условиях» (предназначен для улучшения пришедших в упадок портовых зон Санкт-Петербурга) и другие.

В октябре 2003 г. в г. Риме была обновлена Исполнительная программа по Соглашению о научном и техническом сотрудничестве (1995 г.), в результате чего было одобрено 70 проектов обмена между аспирантами и 16 научных проектов особой важности. С целью способствовать дальнейшему двустороннему сотрудничеству, Министерство иностранных дел также заключило Соглашение с Научно-культурным Центром «Ландау Нетворк», г. Комо, относительно проекта «Временного размещения рос-

сийских преподавателей и аспирантов при итальянских университетах и исследовательских центрах в 2002—2003 гг.»).

22 июня 2006 г. в Москве на биологическом факультете МГУ директором итальянского отделения Итало-российского института экологических исследований и директором российского отделения был подписан итало-российский образовательный проект.

Данная инициатива стала результатом длительного процесса сотрудничества между итальянскими и российскими университетами, начавшегося в 1999 году с создания Итало-российского института, целью которого является реализация инициатив в сфере образования, уделяя особое внимание изучению дисциплин, связанных с экологией и окружающей средой.

Новый договор положил начало многочисленным мероприятиям.

В январе 2009 г. факультетами точных наук Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова и Итало-российским институтом экологических исследований и образования был подписан Меморандум о совместных исследованиях в области клеточной и молекулярной биологии, а также развитию обмена научными кадрами и материалами.

Проявились новые направления расширения межвузовского сотрудничества. В рамках Протокола 1997 — 1999 гг. были созданы два совместных российско-итальянских университета (в области экологических наук и геофизики), основной задачей которых является координирование и контроль за ходом исполнения совместных проектов. На 1999 г. по линии МИД Италии на развитие деятельности обоих университетов было выделено 100 млн ит. лир.

Положительный резонанс в политических и научных кругах Италии получило открытие в 1997 г. на базе Координационного центра «Ландау Нетворк» в г.Комо постоянно действующей международной школы ЮНЕСКО «Наука для мира», которая призвана способствовать более активному вовлечению российских ученых в обсуждение вопросов разоруженческого характера. В рамках этой инициативы в 1998 — 1999 гг. состоялась серия научно-практических конференций и тематических семинаров по ядерному, биологическому и химическому разоружению.

Одним из приоритетных направлений научно-технического сотрудничества остается установление и поддержание прямых контактов между организациями-партнерами. Наиболее характерными примерами такого сотрудничества являются:

- в области космической медицины: Московский институт медико-биологических проблем и Центр подготовки космонавтов им. Ю. Гагарина проводят совместные исследования с итальянской фармацевтической фирмой «ИДИ-Фармачеутика» и Миланским университетом по проблеме изменения состава крови в условиях повышенного стресса;

- Московский авиационный институт им. С. Орджоникидзе совместно с консорциумом «Рома Ричерке» разрабатывает проект создания единого европейского технологического языка для организации эффективного обмена технологиями в системах САД/САМ/С1М (финансирование проекта планируется получить по линии программы ТАСИС).

На перспективу центральными звеньями российско-итальянского научно-технического сотрудничества будут являться:

- дальнейшее совершенствование договорно-правовой базы с учетом все возрастающего числа прямых связей между университетами и научными центрами двух стран, работающих под европейские и международные научные «гранты»;
- реализация двусторонних научно-технических проектов с акцентом на освоение наукоемких и информационных технологий преимущественно под итальянское целевое финансирование;
- совместные исследования и обмен учеными в приоритетных областях сотрудничества;
- расширение и углубление совместной деятельности путем учреждения российско-итальянских университетов и разработки комплекса профессиональных и научных программ.

Знаковым событием в двустороннем взаимодействии стало подписание в июне 2004 г. межправительственного Соглашения об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Итальянской Республики, которое облегчает взаимные контакты для молодежи, деятелей науки, культуры и образования, предпринимателей, госслужащих двух стран. С 2006 г. периодически проводятся мероприятия в рамках инициированного руководителями России и Италии «Форума диалога гражданских обществ». В преддверии столетнего юбилея разрушительного землетрясения в Мессине, когда в 1908 г. проводившие учения в Тирренском море русские моряки спасли тысячи и тысячи жизней жителей Мессины, прошел целый ряд торжественных мероприятий, а одна из улиц города получила название *Via della marina russa* (Улица русского флота).

Для Италии сохраняет свою актуальность заявление бывшего министра иностранных дел Италии Сюзанны Аньелли, влиятельного члена семьи владельцев концерна ФИАТ: «Россия представляет собой фундаментальный фактор стабильности на Европейском континенте, и под этим углом зрения Италия будет содействовать консолидации стабилизирующих процессов в России, а также развитию отношений с Европейским Союзом»¹⁰.

Торгово-экономическое, промышленное и валютно-финансовое сотрудничество составляет прочную основу российско-итальянских отношений. Традиционными стали саммиты на государственном уровне, что весьма способствует углублению и укреплению российско-итальянских

связей на этих направлениях. В сотрудничестве с итальянскими фирмами в России сооружены такие крупные промышленные объекты, как автомобильный завод в Тольятти (ФИАТ), химические комплексы по производству аммиака и карбамида (СНАМ Проджетти, Монтедисон), трубный завод в Волжске (Италимпьянти), компрессорные станции для магистрального газопровода Сибирь—Западная Европа (Нуово Пиньоне), кожаные и обувные фабрики в Рязани, Калуге, Москве и Тольятти (Коголо), линия оптико-волоконной связи Россия—Украина—Турция—Италия (СТЕТ), завод по производству полипропилена в Москве (Текнимонт), комплекс перерабатывающего и упаковочного оборудования сельскохозяйственной продукции в Кемеровской области (ФАТА). В апреле 2004 г. состоялось открытие построенного в г. Липецке фирмой «Мерлони элеттродоместичи» (с 2005 г. — «Индезит») завода по производству стиральных машин (расчетная мощность — 1 млн машин в год). В строительство и оснащение предприятия было инвестировано около 40 млн евро, кроме того, в Липецке действует завод фирмы по производству холодильников (1,5 млн штук в год). В январе 2006 г. в Ступинском районе Московской области открыт завод компании «Марацци черамике» по производству керамической плитки, в который инвестировано около 40 млн долл. США. В 2005 г. в состав «Марацци» вошла российская производственно-коммерческая группа «Керама» (с предприятием «Велор» в Орловской области, 16 торговыми представительствами и 100 фирменными магазинами), на долю которой приходится 20% отечественного рынка строительной керамики.

Придавая своим отношениям новое качество, Россия и Италия предусмотрели запуск механизма экономического взаимодействия между двумя странами — Совета по экономическому, промышленному и валютно-финансовому сотрудничеству. Поочередно в Москве и Риме проходят сессии этого Совета. В рамках этого Совета действуют соответствующие Рабочие группы. При посольстве Италии в Москве и генеральном консульстве Италии в Санкт-Петербурге существуют секции по развитию торговых обменов, возглавляемые представителями итальянского государственного Института внешней торговли. О заинтересованности Италии в развитии двусторонних связей свидетельствует и расширение сети консульских учреждений в России. Это генеральные консульства в Москве и Санкт-Петербурге, почетное генеральное консульство в Краснодаре, почетные консульства в Калининграде, Липецке, Нижнем Новгороде, Новом Уренгое, Самаре, Сочи, консульский корреспондент в Волгограде.

Успешно развивается валютно-финансовое сотрудничество. Накопленные инвестиции из Италии в Россию на 2009 г. достигли 1 274 917, 59 долл., из них 1 054 398, 04 долл. составили прямые инвестиции, 58 473, 70 долл. — портфельные. 700 946,89 долл. были инвестированы в обрабатывающую промышленность, 367 290,18 долл. в оптовую и розничную торговлю; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предме-

тов личного пользования, 154 704,19 в транспорт и связь, 103 675,36 долл. в операции с недвижимостью, аренду и предоставление услуг. На тот же период накопленные инвестиции России в Италию составили 74 550,62 долл. Из них прямые 58 473,70 и портфельные 1 531,75 долл. 67 313,16 были вложены в обрабатывающие производства, 4 609,60 долл. — в оптовую и розничную торговлю; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования, 1 531,75 в финансовую деятельность¹¹. Наиболее высокий уровень инвестиций в Италию был достигнут российскими компаниями: металлургической группой Северсталь и сталелитейной группой Евразхолдинг. Ведущим проектом в сфере инвестиционного сотрудничества остается соглашение между ОАО «ЛУКОЙЛ» и итальянской компанией «ЭРГ» о создании совместного предприятия по управлению нефтеперерабатывающим комплексом ИСАБ расположенном в сицилийском городе Приоло. Комплекс, перерабатывающий 16 млн тонн сырья в год, является одним из самых мощных в средиземноморском регионе. В СП российскому партнеру принадлежит 49% акций, «ЭРГ» — 51%. Объем капиталовложений со стороны российской компании — 1,347 млрд евро. В связи с приобретением доли участия в ИСАБ, в 2009 г. была создана дочерняя компания «ЛУКОЙЛ Италия», которая начала активную деятельность по оптовой реализации нефтепродуктов и развитию в области розничной реализации нефтепродуктов через АЗС под брендом «ЛУКОЙЛ».

Хорошие перспективы для дальнейших русских инвестиций открываются в сфере нефтяной, металлургической и секторе черной металлургии¹². Успешным можно назвать взаимодействие в кредитной сфере. 3 декабря 2009 г. в Риме подписано рамочное соглашение о сотрудничестве по развитию малого и среднего предпринимательства между государственной корпорацией «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» и Банком «Интеза Санпаоло». Идет отбор проектов, которые будут реализованы через задействование кредитных ресурсов итальянского банка (до 100 млн евро), предоставляемых под гарантии ВЭБ.

Определенную нишу в российско-итальянском инвестиционном сотрудничестве занимают сравнительно небольшие совместные предприятия и компании со 100%-ным итальянским капиталом, зарегистрированные на территории Российской Федерации. В России работает более 700 итало-российских СП и почти 200 компаний с чисто итальянским капиталом. Россия тоже наращивает свои инвестиции в нефтеперерабатывающую, алмазную, металлургическую промышленность Италии (табл. 1). В 2005 г. был учрежден институт «гаранта капиталовложений», призванный предупреждать и разрешать двусторонние коммерческие споры в частном секторе. В июне 2006 г. результатом встречи между В. В. Путиным и Р. Проди стало решение о создании совместного Русско-итальянского торгово-инвестиционного банка.

Таблица 1

Структура накопленных инвестиций на 2009 год

(в тыс. долл.)

Наименование видов экономической деятельности по разделам ОКВЭД	Инвестиции в Россию из Италии	Инвестиции из России в Италию
Инвестиции — всего	1 374 917,59	74 550,62
Прямые инвестиции — всего	1 054 398,04	58 473,70
Портфельные инвестиции — всего	86,79	1 531,75
Прочие инвестиции — всего	320 432,77	14 545,16
По видам экономической деятельности по разделам ОКВЭД		
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	166,53	—
Добыча полезных ископаемых	5,68	—
Обрабатывающие производства	700 946,89	67 313,16
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	3 563,10	735,54
Строительство	27 522,02	128,10
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	367 290,18	4 609,60
Гостиницы и рестораны	357,13	—
Транспорт и связь	154 704,19	228,94
Финансовая деятельность	16 331,05	1 531,75
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	103 675,36	3,50
Образование	2,90	—
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	0,79	—
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	351,78	—

Несмотря на отрицательную конъюнктуру на глобальных финансовых рынках, продолжается плодотворное сотрудничество в банковском и финансовом секторе, которое способствовало гармоничному развитию диалога между банками обеих стран как важного элемента развития торговых связей и инвестиций, и выразили надежду на их дальнейшее укрепление. В частности, Банк «ВТБ» подчеркнул свою заинтересованность в наращивании сотрудничества с банками и компаниями Италии в области финансирования долгосрочных проектов, в том числе, путем кредитования экспортных операций и финансирования в рамках средне- и долгосрочных кредитных линий, а также в сотрудничестве на валютном, денежном рынках и рынках капитала, а также в привлечении итальянских банков к рублевому обслуживанию в Банке «ВТБ»¹³.

Учитывая, что уровень энергообеспеченности Италии равен всего лишь 15%, именно области энергетики придается особое значение. Стратегическим явилось соглашение между «Газпромом» и итальянским энергетическим концерном ЭНИ (2006 г.) Сам факт, что соглашение рассчитано до 2035 г., свидетельствует о его значимости. К тому же это соглашение открывает «Газпрому» прямой доступ на итальянский рынок. Самой масштабной инициативой остается проект строительства магистрального газопровода «Южный поток». В январе 2008 г. в Швейцарии ОАО «Газпром» и концерн ЭНИ образовали совместную проектную компанию «Саус Стрим» для разработки ТЭО газопровода. За прошедшее после этого время с Болгарией, Сербией, Венгрией, Грецией, Словенией подписаны соответствующие межправительственные соглашения. Дополнение к Меморандуму о дальнейших шагах по реализации проекта «Южный поток» (подписано в Сочи в мае 2009 г.) предусматривает увеличение пропускной способности морского участка газопровода с 31 до 63 млрд куб. м в год и регулирует вопросы маркетинга газа. 19 июня 2010 г. подписан трехсторонний Меморандум, который определяет конкретные шаги по вхождению «Электрисите де Франс» в состав акционеров: доля французской компании составит не менее 10% за счет снижения доли ЭНИ. Продолжается работа, нацеленная на получение проектом «Южный поток» статуса европейского приоритета. В 2011 г. «Газпром» и ЭНИ пришли к соглашению, в соответствии с которым российская компания впервые получает долю ЭНИ в третьих странах.

Одной из приоритетных сфер по привлечению итальянского капитала становится электроэнергетика. Итальянская электроэнергетическая группа «ЭНЕЛ» проявляет повышенный интерес к процессам реструктуризации, приватизации, либерализации энергетической отрасли России, в частности оптовых и территориальных генерирующих компаний. В 2006 г. итальянская компания договорилась о покупке за 105 млн долл. у группы «СН» 49,5% акций «Русэнергосбыта». Соглашение предусматривает не только вхождение «ЭНЕЛ» в капитал «Русэнергосбыта», но и участие итальянской стороны в оперативном управлении компанией, которая занимается поставками электроэнергии таким крупным потребителям, как «Газпром» и ОАО «Российские железные дороги».

«Мы открыли новую фазу в области энергетики. — заявил в 2008 г. Романо Проди. — Теперь эти отношения — это не только отношения между продавцом и клиентом, они означают как участие Италии в производстве электроэнергии в России, так и соответствующее участие России в энергетической отрасли Италии»¹⁴. Речь идет о стратегическом соглашении двух стран, так же как можно назвать стратегической идеею создания механизма постоянного обмена мнениями по международным вопросам. Компания «ЭНЕЛ» в консорциуме с российской группой ЕСН в июне 2004 г. подписала генеральное соглашение и договор с РАО ЕЭС о передаче Северо-Западной ТЭЦ в управление сроком на 3 года консор-

циуму «ЭНЕЛ ЕСН». За время управления российско-итальянский консорциум обязуется привлечь около 227 млн долл. США на строительство второго энергоблока мощностью 450 МВт и теплотрассы в Приморский район Санкт-Петербурга. Рабочий визит Председателя Правительства России В.В.Путина в Милан 25–26 апреля 2010 г. придавал мощный импульс российско-итальянскому взаимодействию в энергетической сфере. Подписанный между «Интер РАО ЕЭС» и компанией ЭНЕЛ меморандум о намерениях по основным направлениям сотрудничества в сфере электроэнергетики, в частности при строительстве Балтийской АЭС, а также достигнутая договоренность о совместной работе по созданию экспериментального термоядерного реактора (токамак) «Игнитор» расширяют области двустороннего диалога.

Особое значение имеет ряд других соглашений, подписанных итальянской ЭНЕЛ с российскими компаниями. Это соглашение с Интер-РАО по сотрудничеству в области ядерной энергетики и строительству новых станций и технологических инноваций, энергоэффективности и дистрибьюции как в России, так и в странах Восточной Европы. Соглашение с Русгидро в целях развития сотрудничества в энергетическом секторе и анализа инвестиционных возможностей в секторе возобновляемых источников энергии в России, обмена опытом и *know-how* и упрощения внедрения технологий по продаже и дистрибьюции электричества конечному потребителю. Соглашение с Росатомом по развитию системы электросетей и ядерной генерации в России и в странах Центральной и Восточной Европы¹⁵. Высокий уровень сотрудничества между ЭНИ-ЭНЕЛ — НОВАТЕК и Газпромнефть в российско-итальянском совместном предприятии «Северэнергия» в деле освоения Ямало-Ненецких месторождений.

Российско-итальянское экономическое сотрудничество не ограничивается традиционным взаимодействием в энергетической сфере. Приоритетным направлением стала совместная деятельность в области высоких технологий, в первую очередь в исследовании и использовании космического пространства в мирных целях, производстве средств связи, телекоммуникаций, создании систем управления и навигации, авиастроении, военно-техническом сотрудничестве. Дополнительный импульс в этой сфере придавало Соглашение о сотрудничестве в исследовании и использовании космического пространства в мирных целях от 28 ноября 2000 г., вступившее в силу 24 августа 2004 г. В апреле 2005 г. итальянский космонавт Р. Виттори совершил космический полет на МКС на российском транспортном корабле «Союз». Сотрудничество в этой области координируется Федеральным космическим агентством (Роскосмос) и Итальянским космическим агентством (АСИ).

Среди наиболее значимых реализованных совместных проектов в этой области такие, как:

- проведение исследовательских работ в условиях микрогравитации на российских космических аппаратах типа «Фотон» и «Бион»;

- проведение исследовательских работ в рамках российского проекта «Марс-500» (имитация на Земле полета человека на Марс с моделированием полной изоляции);
- создание ракетных двигателей на компонентах топлива кислород-метан в рамках проекта «Ли́ра»;

В марте 2006 г. состоялась встреча В.В. Путина с президентом концерна «Финмеканика» П. Ф. Гуаргуальини, результатом которой стала интенсификация двустороннего сотрудничества в сфере высоких технологий. Компания «Селекс» (концерн «Финмеканика») была определена для практического участия в российском проекте федеральной сети транкинговой мобильной связи стандарта ТЕТРА («ТЕТРАРУС»). «Селекс» заключил контракт на построение экспериментальной сети стандарта ТЕТРА по заказу РАО ЕЭС в районе Среднего Поволжья (стоимость проекта — 40 млрд долл. США). Реализация сети осуществляется совместным предприятием «АРТЕТРА», в капитале которого компания «Селекс» (через свое отделение «ОТЕ») имеет 51%, а 49% принадлежит российской фирме «Тетрапром» с участием партнеров со стороны Мининформсвязи и Минпромэнерго России. На сегодняшний день всеми участниками проекта «ТЕТРАРУС» построены фрагменты сети ТЕТРА в Москве, Санкт-Петербурге, Самаре, Казани, Калининграде, на Средней Волге и Валааме. С 2005 — 2006 гг. многие значимые события, в том числе саммит «Большой восьмерки» в Санкт-Петербурге, проводились с использованием ресурсов сетей ТЕТРА.

В рамках проекта по организации в России скоростного движения железнодорожного транспорта состоялись переговоры ОАО РЖД с компаниями «Ансальдобреда» и «Альстом Италия», являющимися ведущими производителями оборудования и подвижного состава для скоростного железнодорожного транспорта. В соответствии с заключенным контрактом стоимостью около 7,4 млн евро с 2009 г. начались работы по проектированию, производству, монтажу, тестированию и введению в строй инновационной системы железнодорожной сигнализации.

«Россия и Италия вместе, как водка и икра, превосходное сочетание», — пошутил Романо Проди во время встречи с президентом В. В. Путиным в 2007 г. Следует учитывать, что производственные мощности отдельных отраслей итальянской промышленности значительно превышают внутренние потребности и в большой степени ориентированы на экспорт. В связи с этим заинтересованность Рима в развитии экономических связей с Россией совершенно очевидна¹⁶.

В настоящее время Италия является одним из приоритетных торгово-экономических партнеров России, занимая четвертое место в мире и третье в Европе (после Германии и Нидерландов) по объему товарооборота с нашей страной, хотя кризисные явления несколько снизили показатели взаимной торговли. Согласно данным российской статистики, по итогам 2009 г. товарооборот составил 32,9 млрд долл. против 52,9 млрд долл.

в 2008 г. или 62,2% от уровня 2008 г. Экспорт России в Италию за этот же период составил 25 млрд долл. (в 2008 г. — 42 млрд долл.), что соответствует 59,7%, импорт из Италии 7,9 млрд долл., или 71,7%.

Примечательно, что уже в первые месяцы 2010 г. удалось переломить негативную тенденцию снижения двусторонней торговли: в январе—июле товарооборот вырос до 20,5 млрд долл. (экспорт — 15,7 млрд долл., импорт — 4,8 млрд долл.), что на 21,8% больше по сравнению с аналогичным периодом 2009 г. (табл. 2).

Таблица 2

Торговля России с Италией
(данные российской статистики)

	2009 г. (фактически) млрд долл. США	2010 г. (оценка) млрд долл. США	Изменение
Оборот	33,0	36,0	+9,1%
Экспорт РФ	25,1	26,1	+ 4,0%
Импорт РФ	7,9	10,0	+ 26,6%
Сальдо	17,2	16,1	-6,4%

Структуру итальянского экспорта в Россию формируют следующие товарные группы: машины, оборудование и транспортные средства (свыше 44%), продукция химической промышленности (около 17%), продовольственные товары и сельхозсырье (8,6%), текстиль и изделия из него, обувь (8,2%). Важнейшими товарами в российском экспорте в Италию продолжают оставаться энергоносители (сырая нефть и нефтепродукты и природный газ, доля которых в общем экспорте находится на уровне 88%), хотя и их закупки в связи с кризисом также несколько сократились. Италия является вторым после Германии среди западноевропейских стран покупателем российского газа, поставляемого по долгосрочным контрактам по магистральным газопроводам. Россия экспортирует в Италию в основном следующие товарные группы: топливо минеральное, нефть и продукты их перегонки (85,2%) и черные металлы (10,3%). При этом российский экспорт в Италию за 2010 г. увеличился на 9,2% и составил 22,2 млрд долл., российский импорт из Италии — на 26,1% (до уровня 7,8 млрд долл.). При этом положительное сальдо в пользу России составило 14,4 млрд долл. В товарном составе российского импорта сохраняла значительный удельный вес статья «машины и оборудование» (около 45%) и снижалась доля товаров народного потребления (около 30%).

2010 г. отмечен крупными мероприятиями, на которых особое внимание было уделено углублению экономического взаимодействия. В ходе рабочего визита в Италию президента Российской Федерации Д. А. Медведева в июле 2010 г., бесед руководства двух стран в сентябре 2010 г. в Ярославле и Москве торгово-экономическая тематика явилась важной составляющей проведенных переговоров.

XI сессия Совета по экономическому, промышленному и валютно-финансовому сотрудничеству (2010) в Москве определила задачи Рабочих групп Совета по ключевым направлениям во всех отраслях от космоса, энергетики и сельского хозяйства до развития промышленных округов и других отраслей. Было решено учредить еще одну Рабочую группу для реализации двустороннего партнерства по модернизации. Было подчеркнуто, что главной задачей двустороннего торгово-экономического сотрудничества на ближайшую перспективу является восстановление объема товарооборота, сократившегося в результате кризиса. В 2010 г. товарооборот составил 36,0 млрд долл., при этом российский экспорт в Италию увеличился до 26,1 млрд долл. (+4%, в 2009 г. — 25,1 млрд долл.), а импорт из Италии — до 10,0 млрд долл. (+26,6%, в 2009 г. — 7,9 млрд долл.) (табл. 3).

Таблица 3

Динамика товарооборота между Россией и Италией (2005–2010)
(млрд долл. США)

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2009 г. 10 мес.	2010 г. 10 мес.
ОБОРОТ	23,5	30,8	36,1	53,0	33,0	26,5	29,9
динамика в %	153,8	131,3	117,0	147,0	62,2	58,7	113,2
ЭКСПОРТ	19,1	25,1	27,5	42,0	25,1	20,3	22,2
динамика в %	157,6	131,7	109,7	152,6	59,8	56,4	109,2
ИМПОРТ	4,4	5,7	8,5	11,0	7,9	6,2	7,8
динамика в %	139,2	129,7	149,1	128,9	71,7	67,7	126,1

Важно отметить также, что российская сторона постоянно учитывает рамки интеграционного процесса, в котором принимает участие Италия, поэтому Россия в отношениях с Италией уделяет особое внимание российской и европейской инициативе — партнерству для модернизации. Учреждена российско-итальянская Рабочая группа для реализации двустороннего партнерства по модернизации, основными задачами которой являются содействие обмену опытом в области инноваций, определение мероприятий по сотрудничеству в сфере модернизации, а также разработка мер, направленных на устранение возможных препятствий и предотвращение возможных сложностей при реализации проектов по модернизации. Сферой деятельности группы стала область компьютерных технологий и soft ware, энергоэффективность и энергосбережение, ядерные технологии (проект Игнитор), аэроавиатика, фармацевтика и биомедицинские технологии. Кроме того группа занимается обновлением «системы», направленной на поддержку малых и средних предприятий и некоторых смежных секторов (например, сектора прикладных исследований), организацией взаимодействия в формате инновационных структур (имеются в виду фонды, технопарки, бизнес-парки, кластеры и т.д.), организацией «витрины российских и итальянских новаторов», обменом

опытом в приоритетных тематических секторах деятельности (включая, например, использование компьютерных технологий в системе государственного управления и местных органов власти, а также космос, Арктику и использование новых технологий по переработке отходов).

В целом ряде отраслей российским партнером оставался многопрофильный концерн «Финмекканика». Проработка совместных проектов в аэрокосмической области и самолетостроении, модернизации железнодорожного транспорта, сфере телекоммуникаций, модернизации почтовой связи и т.д. шла через составляющие его компании: «Аления Аэронаутика», «Аления Спацио», «Аления Маркони Системс», «Ото Мелара», «Ансальдо Бреда», «Ансальдо Сигнал», «Ансальдо Траспорти Системи Ферровьяри», «Селекс Коммьюникэйшн», «Агуста Вестланд», «Фиар», «Эльсаг».

В области авиастроения перспективным представляется сотрудничество российского авиахолдинга «Сухой» (ОАО «Гражданские самолеты Сухого») и компании «Аления аэронаутика» (группа «Финмекканика»), которые в августе 2006 г. достигли договоренности о совместном производстве среднемагистрального пассажирского самолета «Супер Джет 100», соответствующего требованиям мирового рынка, с радиусом полета до 5000 км и пассажироместимостью до 100 человек. В рамках проекта в марте 2010 г. банк «Интеза» открыл под гарантии Правительства России кредитную линию Росэксимбанку на сумму 100 млн долл. для продвижения продаж самолетов за рубежом. С использованием этого самолета некоторыми авиакомпаниями уже было реализовано большое количество регулярных рейсов¹⁷. В сфере судостроения предполагается начать сотрудничество в создании гражданских судов-вертолетоносцев, используемых в гражданской обороне, и патрульных судов для береговой охраны.

Другим крупным направлением сотрудничества было многоплановое взаимодействие по широкому кругу вопросов в области железнодорожного транспорта в соответствии с подписанным в марте 2007 г. в Бари соглашением между ОАО «Российские железные дороги» и «Финмекканикой». Речь идет о таких проектах, как создание системы комплексной безопасности движения с использованием космического зондирования и мониторинга (данный проект идет в привязке с вопросами подготовки к зимней Олимпиаде в Сочи в 2014 г.), оснащение российских железнодорожных станций системой цифровой радиосвязи стандарта ТЕТРА, организации широкополосного доступа к Интернету на высокоскоростных поездах «Сапсан». Новым направлением сотрудничества может стать проект производства легкорельсового подвижного состава на основе технологий группы «Финмекканика» с привлечением производственных возможностей Санкт-Петербурга, о чем достигнута договоренность в ходе межгосударственных консультаций 3 декабря 2009 г. в Риме. В соответствии с действующим договором ОАО «РЖД» с АО «Государственные железные дороги Италии» уже осуществляется обмен информацией и анализ рын-

ка грузопотока из Италии в Восточную Европу и Россию, а также грузопотока из России в Италию и страны Пиренейского полуострова с целью оптимизации маршрутов и тарифов. Успешно осуществляется сотрудничество между «РЖД» и концерном «Финмекканика» в части внедрения комплексной системы управления и обеспечения безопасности движения поездов ITARUS-ATC, системы связи и передачи информации для ответственных технологических процессов на железнодорожном транспорте, применения спутниковых навигационных технологий ГЛОНАСС/GPS/GALILEO, разработки спутникового мониторинга потенциально опасных природно-техногенных процессов, а также разработки технологии предоставления услуги широкополосного доступа к Интернету. «Финмекканика» и «Вагонмаш» сотрудничают в области совместного производства высокоскоростного трамвая.

Компания «Эльсаг Датамат» по заказу ФГУП «Почта России» завершила в ноябре 2009 г. строительство первого в России автоматизированного сортировочного центра (АСЦ) в Подольском районе Московской области. Мощности центра позволяют обрабатывать до 3 млн почтовых отправок в сутки.

Принимает конкретные очертания взаимодействие в области вертолетостроения. Результатом подписанного в мае 2008 г. между ОАО «ОПК «Оборонпром» и итальянской компанией «Агуста Вестланд» соглашения о стратегическом партнерстве стало создание СП «ХелиВерт» для реализации в России вертолетов А119 и АW139. 22 июня 2010 г. состоялась церемония закладки памятной капсулы в основание фундамента сборочного комплекса вертолетов в пос. Томилино (Московская обл.). Объем финансирования работ оценивается в 12 млн евро.

На производственных мощностях КАМАЗа налаживается сборка сельскохозяйственной и строительной техники марки «Кейс Нью Холланд», которая также входит в состав концерна ФИАТ. Сотрудничество между КАМАЗом и «Кейс Нью Холланд» осуществляется на основе Соглашения о создании СП, подписанного 8 октября 2009 г.

Развивалось сотрудничество между российскими и итальянскими регионами. Крупным региональным проектом призван стать завод по производству готовых лекарственных средств в Калужской области по технологии фармацевтической компании «Берлин — Хеми Менарини». Соответствующее инвестиционное соглашение было подписано 19 марта 2010 г. во Флоренции.

Продолжалась работа по внедрению итальянской модели промышленных округов (ПО) на территории России. Рабочая группа (РГ) по промышленным округам и содействию малому и среднему бизнесу, созданная для анализа эффективности адаптации итальянского опыта к российским реалиям и выработки соответствующих рекомендаций, в июне 2010 г. провела 16-е заседание РГ в г. Калуге. В ходе заседания правительство Калуж-

ской области подписало с итальянской компанией «Боццола» соглашение о строительстве трех зерновых элеваторов и прилегающих к ним комбикормовых предприятий. Объем инвестиций составит около 50 млн евро.

Важное место в сфере торгово-экономического сотрудничества между Россией и Италией может занять, как представляется, программа по созданию Особых экономических зон (ОЭЗ) в регионах России. Российская сторона с удовлетворением отмечает, что итальянские компании стали своего рода пионерами в том, что касается участия иностранных предприятий в ОЭЗ производственного назначения. Это относится как к ОЭЗ в Липецкой области, которая была создана практически на базе заводов по производству электробытовой техники итальянской компании «Индезит», так и к ОЭЗ в Республике Татарстан.

Продолжается развитие российско-итальянского сотрудничества в области сельского хозяйства. Стимулом к его дальнейшему прогрессу стал подписанный между Министерством сельского хозяйства Российской Федерации и Министерством сельскохозяйственной, продовольственной и лесной политики Итальянской Республики в декабре 2009 года в Риме Меморандум о взаимопонимании в области сельского хозяйства, зафиксировавший наиболее перспективные направления взаимодействия в области сельского хозяйства и налаживания взаимовыгодного партнерства между представителями российского и итальянского аграрного бизнеса. Стороны отметили, что наиболее значимыми направлениями развития сотрудничества являются:

- обмен инновационными технологиями в различных сферах аграрного сектора экономики, в том числе в пищевой промышленности, растениеводстве, хранении и переработке сельскохозяйственной продукции;
- поставки оборудования для пищевой и перерабатывающей промышленности, животноводства и растениеводства;
- совместные научные исследования в растениеводстве, семеноводстве, пищевой и перерабатывающей промышленности;
- взаимодействие в области сельскохозяйственного образования в целях повышения квалификации путем организации стажировок преподавателей и специалистов аграрной сферы¹⁸.

Италия и Россия тесно сотрудничают в рамках Всемирной туристской организации (ЮНВТО). Российская сторона выражает заинтересованность в дальнейшем развитии туризма. К приоритетным направлениям развития российско-итальянского сотрудничества в сфере туризма относятся: содействие взаимному продвижению туристского продукта; обмен информацией в области инвестиций в новые туристические проекты, изменений законодательства, регулирующего вопросы туризма; сотрудничество в области подготовки кадров для индустрии туризма; содействие участию российских

и итальянских туристских организаций в международных профильных мероприятиях, проводимых при поддержке государственных органов управления туризмом обеих стран; дальнейшее развитие и расширение прямого воздушного сообщения между Россией и Италией.

В том же 2011 г. велись работы по созданию и трансляции на телевидении России и Италии информационных фильмов и видеосюжетов о туристских возможностях обеих стран; предполагалось взаимное участие в международных туристских выставках («Интурмаркет» и «Отдых» — в России; «ВIT» и «GTI Expo» — в Италии, проведение «Дней российского туризма» в одной из провинций Италии); продвижение выдающихся туристических курортов и эногастрономических производителей.

Культурные связи между Россией и Италией по традиции являются исключительно насыщенными и многообразными. Российско-итальянское культурное взаимодействие осуществляется на базе межправительственного Соглашения о сотрудничестве в области культуры и образования от 10 февраля 1998 года, в рамках которого принимаются двусторонние программы обменов сроком действия, как правило, на 3 года.

Значительный размах в Италии приобрела выставочная деятельность российских музеев, в первую очередь Государственного музея Эрмитаж. Только за 1998 г. в Италии было проведено 10 выставок. Наиболее значительными из них являются: «Посвящение Эрмитажу» (Гос. Эрмитаж), «Шагал и его окружение в России» (Гос. Русский музей), «Готическая живопись в Луке» (Гос. Эрмитаж), международная выставка струнных инструментов, «Кандинский и его современники» (Гос. Русский музей). В ГМИИ им. Пушкина состоялись выставка «Итальянская живопись XVI—XVII веков из собрания дома князей Кореини» и выставка итальянского художника-футуриста Джакомо Балла (частное собрание Лауры Бьяджотти).

Большой интерес вызвала проводимая в Риме крупная выставка работ художников-импрессионистов из коллекции Государственного Эрмитажа. Россия регулярно представлена на Венецианской биеннале, а также на архитектурных биеннале и триеннале в Милане.

Постоянно ширятся связи между российскими и итальянскими библиотеками. В рамках Программы культурного сотрудничества в Москве в Российской государственной юношеской библиотеке состоялся круглый стол «Библиотеки — важнейшие центры духовного и культурного общения современного юношества», а в Санкт-Петербурге была проведена выставка «Санкт-Петербург — Венеция» на базе российских и итальянских материалов XVIII—XIX вв., хранящихся в фондах Российской национальной библиотеки.

Гастроли театральных, музыкальных и танцевальных коллективов, а также солистов-исполнителей проводятся на основе заключенных непосредственно с ними контрактов. В последние годы в Италии состоялись гастроли Мариинского театра, Московского Государственного академи-

ческого симфонического оркестра, ансамбля «Академия старинной музыки», детского хора Большого театра, участников программы «Новые имена», солистов В.Спивакова, Т.Гринденко, Ю.Башмета и др.

В год 850-летнего юбилея Москвы в России состоялось выступление знаменитого тенора Л. Паваротти, а также концерт итальянской музыки XVIII и XIX вв. в исполнении оркестра «Венецианские солисты».

Итальянская культурная общественность не оставила незамеченным отмечаемый в 1999 г. 200-летний юбилей со дня рождения А.С.Пушкина. На сцене «Ла Скала» санкт-петербургский режиссер Л.Додин поставил оперу П.И.Чайковского «Мазепа». В основных партиях оперы, художественным руководителем и дирижером которой выступал М. Л. Ростропович, были задействованы российские артисты.

В Милане прошли Дни российской культуры, посвященные пушкинской теме. В рамках этих Дней, в частности, состоялись выступление хора и оркестра Мариинского театра под управлением В. Гергиева, различные художественные выставки, научные конференции. Римский оперный театр поставил оперу П.И.Чайковского «Пиковая дама».

После ряда лет затишья на итальянском кинорынке появились и получили лестную оценку критики киноленты Г. Чухрая «Вор», В.Сокурова «Мать и сын», К.Муратовой «Три истории».

Крупнейшим событием в российско-итальянском сотрудничестве 2004 – 2005 гг. стала художественная выставка «Россия — Италия: сквозь века» под патронатом президентов двух стран. Она прошла в России и в Италии. На выставке были представлены около 200 выдающихся произведений живописи, скульптуры, прикладного искусства из коллекций ведущих музеев России и Италии, которые представляют различные исторические эпохи — от Византии до наших дней. Одновременно с выставкой в Риме и в Москве министерствами культуры двух стран были проведены Фестивали российской культуры и Фестивали итальянской культуры.

2004 г. характеризуется исключительной насыщенностью российско-итальянских культурных мероприятий. 18 – 20 февраля 2004 г. Россию посетил с визитом министр культурного достояния Италии Дж. Урбани. В ходе визита состоялось заседание круглого стола с участием российских и итальянских писателей и представителей крупнейших издательств.

Среди наиболее значительных мероприятий последнего времени можно отметить гастролы в Италии Красноярского государственного театра оперы и балета, ежегодный фестиваль итальянского кино в Москве, гастролы миланского театра «Ла Скала». Периодически проводятся «Дни Италии» на телеканале «Культура». В рамках этой инициативы состоялись ретроспективные показы картин М. Антониони, Ф. Феллини, П. Пазолини, Л. Висконти, вышли в эфир программы о творчестве поэтов Данте и Леопарди, передача о собрании итальянских художников эпохи Возрождения из коллекции музея «Эрмитаж», фильмы о музыкальном искусстве Италии.

При содействии Посольства Италии в Москве, Института итальянской культуры и Общества Данте Алигьери стали традицией «Недели итальянского языка», в рамках которых проходят семинары по языку и культуре Италии на базе ведущих московских университетов, встречи с современными итальянскими литераторами, а также олимпиады по итальянскому языку для школьников и студентов.

Крупным культурным событием стал инициированный в 2004 году президентами Путиным и Берлускони российско-итальянский Форум — Диалог гражданских обществ. Он стал площадкой неформального общения представителей общественного мнения обеих стран. За прошедшие годы в его рамках состоялись тематические круглые столы, научные конференции, концерты и выставки. В рамках форума прошла международная конференция «Роль и задачи в современном обществе Римской Католической Церкви и Русской Православной Церкви». Мероприятия форума пользовались неизменным успехом у широкой итальянской общественности и включали проведение выставки, лекций, концертов, презентаций мультимедийных обучающих программ, ярмарки, фестиваля экранизаций и показа кинолент, дегустации блюд традиционной русской кухни, а также открытых уроков русского языка. Состоявшиеся инициативы имели целью рассказать, в частности, об истории и развитии русского языка и литературы, продемонстрировать культурные и лингвистические феномены и ближе познакомить итальянцев с современной культурной жизнью в России.

Итальянская общественность широко отметила 100-летнюю годовщину со дня смерти А. П. Чехова. Многие театральные труппы включили в свой репертуар классическое или новое прочтение пьес «Три сестры», «Дядя Ваня», «Чайка». На итальянском языке вышла книга В. П. Гайдука «Чехов «импрессионист». Неизданные и секретные истории»¹⁹.

Итальянская область Трентино-Альто Адидже, отмечая приближающуюся годовщину — 100 лет со дня смерти Л. Н. Толстого, приняла решение подарить усадьбе Толстого Ясная Поляна 500 саженцев прекрасных тирольских яблонь. Эта идея родилась в связи с тем, что при жизни писателя яблони в его сад были привезены из Тридента (ныне Тренто), который тогда находился в Австрии²⁰.

В 2009 г. в Москве отмечалась двадцатая годовщина культурного обмена между представителями российской молодежи и студенчества с Молодежным фондом «Опера Джорджо Ла Пира».

Ключевой составляющей российско-итальянского диалога в сфере культуры на современном этапе является подготовка к проведению в 2011 г. Года российской культуры и русского языка в Италии и Года итальянской культуры и итальянского языка в России, предусматривающая проведение свыше 550 мероприятий в обеих странах²¹.

Основные акции Года включали выставки работ известного советского художника 1930 — 1950-х гг. А. Л. Дейнеки в Риме, шедевров ювелирного

искусства из Музеев Кремля во Флоренции, картин Караваджо в Московском государственном музее изобразительных искусств им. А. С. Пушкина, а также гастроль оперы, балета и оркестра миланского театра «Ла Скала» в Москве.

В настоящее время на стадии практической реализации находится создание Российского центра науки и культуры (РЦНК) в Риме, призванного стать ведущей организацией, обеспечивающей российское культурное представительство в Италии. РЦНК образован в соответствии с российско-итальянским Межправительственным соглашением об учреждении и условиях деятельности Российского центра науки и культуры в Риме и Итальянского института культуры в Москве, заключенном в 1998 г. С мая 2010 г. в итальянской столице функционирует временный офис центра. Официальное открытие РЦНК планируется на первый квартал 2011 г.

Основными направлениями российско-итальянского взаимодействия по линии культуры продолжают оставаться выставочные и театрално-концертные обмены, сотрудничество в области кино.

При поддержке Министерства культуры Российской Федерации, посольства России в Риме, а также итальянского правительства, МИД и Министерством культурного достояния и культурной деятельности Италии с 22 апреля по 25 июля 2010 г. в Венеции был осуществлен масштабный выставочный проект «Россия: память, мистификация, образы». В его экспозицию вошли живописные полотна русских и советских художников XX в., а также политические плакаты 1920–1930-х гг. Посетители выставки могли познакомиться с основными направлениями развития русского изобразительного искусства прошлого века — от художественного авангарда начала столетия и социалистического реализма до неонконформистского андеграунда 1990-х гг.

24 сентября 2010 г. в Турине состоялось открытие выставки «Модернизм: современное искусство из России». Экспозиция, развернутая по инициативе фондов «Виктория — Искусство быть современным» и «Сандретто Ре Ребауденго», стала яркой манифестацией современного российского арт-авангарда. Выставка будет работать до 27 февраля 2011 г.

Из крупных российско-итальянских культурных мероприятий, проводившихся в 2010 г. по линии Фонда социально-культурных инициатив под патронатом супруги Президента России С.В.Медведевой стоит отметить ставший уже традиционным событием фестиваль «Молодая российская культура в Италии». Его мероприятия проходили 10–16 июня 2010 г. в ряде городов области Лацио. В нем приняли участие Детский и юношеский ансамбль танца «Хасавюрт» (Республика Дагестан), струнный квартет «Интрада» Российской академии музыки им. Гнесиных, молодые художники из различных регионов России. Фестиваль позволил жителям регионов Италии прикоснуться к сокровищам российской культуры, ближе познакомиться с традициями и исполнительским мастерством народов Российской Федерации.

Углубляется двустороннее сотрудничество в сфере гастрольно-концертной деятельности. Неотъемлемой составляющей итальянской культурной жизни стали регулярные выступления на лучших концертных сценах Апеннинского полуострова мастеров российской классической музыки В. А. Гергиева, Ю. Х. Темирканова, Ю. А. Башмета.

Насыщенностью и разноплановым характером отличается взаимодействие в области кинематографии. В 2010 г. видные деятели итальянского киноискусства удостоились высоких правительственных наград Российской Федерации за вклад в укрепление двусторонних культурных связей. В день своего 90-летия стал кавалером российского ордена Почета известный итальянский сценарист и кинодраматург Тонино Гуэрра. В июне 2010 г. вклад многолетнего руководителя Венецианского кинофестиваля Марко Мюллера в ознакомление зарубежного зрителя с достижениями российской кинематографической школы был отмечен орденом Дружбы.

В ходе проходившего в сентябре 2010 г. 67-го Венецианского фестиваля премию «Озелла» за лучшую операторскую работу получил фильм «Овсянки» российского режиссера Алексея Федорченко.

Показателем высокой степени российско-итальянского взаимодействия стали состоявшиеся в 2010 г. церемонии вручения престижных литературных премий. 19 мая 2010 г. на римской Вилла Медичи прошла вторая церемония вручения ежегодной премии им. Н.В.Гоголя, учрежденной Фондом первого президента России Б. Н. Ельцина. 24 июля 2010 г. Международной премией «Капри — остров поэзии» был удостоен российский поэт Е.Евтушенко. 27 сентября 2010 г. в Москве состоялась вторая церемония вручения литературно-переводческой премии им. А. М. Горького.

Посольство России уделяет особое внимание работе по сохранению мемориальных памятников и захоронений видных деятелей российской истории и культуры на римском некатолическом кладбище «Тестаччо». Сотрудники Посольства регулярно принимают участие в заседаниях Управляющего комитета кладбища, состоящего из дипломатических представителей 14 стран.

Углубляется сотрудничество в области образования. Развиваются школьные обмены, наиболее активное участие в которых принимают школы из Москвы, Санкт-Петербурга. Расширяется практика междууниверситетских стажировок российских и итальянских студентов на базе предоставляемых госстипендий. В университетах Рима, Милана, Флоренции, Генуи, Венеции, Неаполя работали преподаватели русского языка и литературы, командированные по линии Минобрнауки России. 6–17 февраля 2011 г. в Риме прошел Международный студенческий форум. Мероприятие состоялось в рамках Года российской культуры и русского языка в Италии и Года итальянского языка и итальянской культуры в России. Центральным событием форума стала Ассамблея ректоров российских и итальянских вузов, в ходе которой были подписаны соглаше-

ния и протоколы о сотрудничестве с римским университетом Сапиенца, старейшим вузом Европы (основанном в 1303 году) и первым в Европейском Союзе по численности студентов и преподавателей. В самом университете Сапиенца работали секции, посвященные обсуждению проблем истории, преподаванию русского и итальянского языков и литературы, а также обмену мнений по вопросам права, энергетики, космоса, культуры, инноваций в сфере охраны окружающей среды и технологического развития. В рамках Форума прошел Вечер русской поэзии и романса и организованный Санкт-Петербургской государственной консерваторией им. Н. А. Римского-Корсакова и Римской консерваторией Санта Чечилия круглый стол «Музыкальные образы России и Италии». В ходе форума обсуждались вопросы преподавания и пропаганды русского языка и литературы, состоялись художественные выставки Института современного искусства и презентация приоритетных проектов России — «Зимняя Олимпиада в Сочи в 2014 г.» и «Всемирная летняя универсиада в Казани в 2013 г.».

С мая 2009 г. действует соглашение о сотрудничестве на пятилетний период, подписанное между Московским государственным университетом экономики, Вторым неаполитанским университетом и Торгово-промышленной палатой итальянской провинции Казерта. Вузы объединили усилия в сфере организации студенческих и академических обменов, совместной реализации проектов в области образовательной и инновационной деятельности, а также обмена учебно-методическими материалами и мультимедийными инструментами. Данная работа призвана способствовать становлению информационного общества в рамках поставленных Президентом Российской Федерации задач по комплексной модернизации страны и переходу к инновационной модели развития.

Примечания

¹ О встрече Президента России В. В. Путина с Председателем Совета министров Италии Романо Проди, Москва, Кремль, 20 июня 2006 года. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.mid.ru. 30 июня 2006 года.

² Мешков А. Чрезвычайный и Полномочный посол РФ в Итальянской Республике и Республике Сан-Марино. Российско-итальянское сотрудничество: история и современность // «Международная жизнь». 2011. Август.

³ См.: Зонова Т. В. Россия и Италия: история дипломатических отношений. М.: МГИМО, 1999.

⁴ Российско-итальянские отношения. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.ambrussia.com>.

⁵ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=429387&tid=88313>.

⁶ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=429387&tid=88313>.

⁷ Путин: Российско-итальянские отношения могут быть моделью сотрудничества с ЕС. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.rosbalt.ru/2007/11/22/433806.html>

⁸ См.: Мешков А. Ю. Российско-итальянские отношения: Аномалия или пример для подражания? // *Международная жизнь*. 2007. № 11. С. 3–11.

⁹ Букалов А., Щербакова В. Сильвио Берлускони подтверждает курс на сближение // *Компас*. 2009. № 1–2. С. 39.

¹⁰ *Дипломатический Вестник*. №. 3. 1996. Март.

¹¹ *Ibid.*

¹² [Электронный ресурс]. — <http://www.vesti.ru/doc.html?id=429387&tid=88313>.

¹³ Информация предоставлена торговым представительством Российской Федерации в Италии.

¹⁴ Романо Проди открывает новую фазу российско-итальянских отношений. [[Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.inosmi.ru/print/228294.htm>.

¹⁵ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.rcrussia.it/russo/info/doc/comm12ru.pdf>.

¹⁶ Материалы по торгово-экономическому сотрудничеству Италии с Россией предоставлены посольством Италии в РФ и торговым представительством РФ в Италии.

¹⁷ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.rcrussia.it/russo/info/doc/comm12ru.pdf>.

¹⁸ Совместное коммюнике XI сессии российско-итальянского совета по экономическому, промышленному и валютно-финансовому сотрудничеству. Москва, 6 июля 2010 года.

¹⁹ *Gaiduk Viktor*. *Čechov «um impressionista»*. *Storie inedite e segrete*. Con ntroduzi-one di Armando Torno. Milano: Editrice San Raffaele, 2008.

²⁰ Ugo Winkler (a cura di), Gabriele Callaiari, Wanda Chiodi, Fulvio de Pellegrin, Paolo Dolzan, Fabrizio Franchi, Viktor Gaiduk, Giovanni Rubino. *Il Meleto di Tolstoj*. Viaggio a Yasnaya Polyana e dieci domande su Tolstoj. Publistampa Arti Grafiche — Pergine Valsugana, 2009.

²¹ Данные по современному состоянию российско-итальянских отношений в области культуры предоставлены посольством России в Италии.

