

ОТ ЕВРОСОЮЗА-I К ЕВРОСОЮЗУ-II

(ЕС в конце первого десятилетия XXI века)*

Ю.А. Борко,

*доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник
Института Европы Российской академии наук*

Дифференциация интересов и приоритетов

При всех расхождениях в оценках последствий нового расширения ЕС в одном пункте все эксперты единодушны: его неоднородность резко возросла. В экономическом плане это подтвердил изложенный в предыдущем выпуске журнала анализ кризиса и антикризисной стратегии в странах и группах стран Евросоюза. Об этом же свидетельствуют внеэкономические измерения его неоднородности. В процесс развития европейской интеграции включились государства с иной исторической судьбой, иной культурой общественных и, в большей степени, человеческих отношений, иной ментальностью. Водораздел между двумя регионами Европы, почти совпадавший с восточной границей ЕС-15, перенесен теперь внутрь ЕС-27.

Для стран ЦВЕ вступление в Евросоюз и НАТО было, прежде всего, бегством от прошлого и гарантией от возвращения в него. Оно диктовалось также их прагматическими интересами. В этом суждении большая доля истины. Но при ближайшем рассмотрении картина выглядит сложнее. С одной стороны, страны ЦВЕ не являются компактной группой. В ней можно выделить четыре подгруппы: Польшу; три балтийских государства; Венгрию, Чехию, Словакию и Словению; Болгарию и Румынию. У них разное прошлое – давнее и недавнее, разная степень исторических и культурных связей с Западной Европой; они принадлежат к разным конфессиям. Их интересы и позиции по некоторым важным

вопросам расходятся. С другой стороны, западноевропейские страны сегодня меньше, чем когда бы то ни было, являются сплоченной группой; здесь есть свои линии размежевания. В целом, после расширения Евросоюза его неоднородность увеличилась по нескольким параметрам: размерам (большие и малые страны), уровням экономического развития (высоко- и среднеразвитые национальные хозяйства), качеству политических систем (зрелые и формирующиеся демократии), географическому положению государств-членов (Северный, Западный, Центральный, Средиземноморский и Балканский регионы Европы).

Различия в национальных интересах участников ЕС можно свести в пять групп.

1. Различия в задачах и ориентирах внешней политики, а также в вопросах обеспечения национальной безопасности как между большими и малыми странами, так и между странами, расположенными в западной и восточной частях ЕС. Среди прочего, они существенно расходятся в своих подходах к отношениям с Россией.

2. Различия в приоритетных задачах экономической и социальной политики между наиболее развитыми странами, входившими в Евросоюз-15, с одной стороны, и менее развитыми участниками ЕС-15, а также его новыми членами, с другой.

3. Различия в подходе к обеспечению энергетической безопасности, задачам и методам общей энергетической политики ЕС.

4. Различия в вопросах общей торговой политики Евросоюза, обусловленные разной географической направленностью внешней торговли его государств-членов.

5. Различия во взглядах на стратегию развития европейской интеграции, в первую очередь на степень и формы полити-

* Статья продолжает тему Евросоюза, начатую публикацией автора в БЭЖ № 2 за 2010 год.

ческой интеграции и на пределы расширения Евросоюза.

Очевидно, что расхождения в первом, четвертом и отчасти пятом пунктах являются константами, потому что нельзя изменить ни размеры государств, ни их географическое расположение. Напротив, различия во втором и третьем пунктах при благоприятных условиях будут уменьшаться, несколько или даже заметно быстрее в сфере энергетики, медленнее в приоритетах и методах экономической и социальной политики. Но, учитывая возросшую неустойчивость мировой хозяйственной конъюнктуры, что в условиях глобализации становится явлением привычным, более вероятным представляется вариант периодической смены уменьшения и увеличения расхождений в различных областях экономической и социальной политики.

Расширение и неизбежная дифференциация участников Евросоюза породили две проблемы – во-первых, пересмотра концепции развития европейской интеграции; во-вторых, ревизии правил и процедур принятия решений на уровне ЕС.

Поиск новой стратегии развития интеграции начался еще в 80-е годы, когда были предложены концепции «Европы двух скоростей» и «Европы меняющейся геометрии». Их первым воплощением был Шенгенский договор о переходе к безвизовому режиму, подписанный в 1985 г. пятью из десяти тогдашних членов ЕС. Эта стратегия была легализована в Договоре о Европейском союзе (1992), признавшем за Великобританией и Данией право остаться вне ЭВС, а также право любых двух или нескольких государств-членов на «более тесное» сотрудничество, не дожидаясь участия других участников ЕС. Однако разноскоростная интеграция не рассматривалась как доминирующая тенденция его развития. Авангардным проектам сотрудничества отводилась, скорее, подсобная роль – служить локомотивом, тянущим за собой весь состав.

В ЕС-27 смысл концепции интеграции на разных скоростях радикально изменяется. Стартовые позиции «новичков» находятся далеко позади. В ближайшие десятилетия они обречены следовать курсом до-

гонящего развития. За подтверждением далеко ходить не надо: опыт Ирландии, Греции и Португалии – налицо. К тому же спектр дифференциации и скоростей резко расширился; он стал самодовлеющим фактором развития интеграции.

Некоторые европейские политики предвидели этот сценарий. В 2000 г. роль застрельщиков дискуссии взяли на себя бывший президент Франции Валерий Жискар д'Эстен и бывший федеральный канцлер Германии Хельмут Шмидт, опубликовавшие в газете «Фигаро» статью «Европейский урок», а также, в ряде устных выступлений, бывший председатель Еврокомиссии Жак Делор. Суть их взглядов состояла в том, что в преддверии будущего расширения ЕС внутри него должно быть создано «твердое ядро» в составе государств-учредителей и других близких по уровню развития стран, которые учредят Федерацию и поведут за собой остальных участников [1]. Эта идея, естественно, была отвергнута, и на некоторое время дебаты затихли. Провал договора о Европейской конституции и злключения с Лиссабонским договором вновь оживили их.

В сущности, если предельно заострить вопрос, ЕС стоит перед альтернативой – либо перерастание дифференциации во фрагментацию, либо движение к новым рубежам интеграции на разных скоростях. Под фрагментацией в данном случае подразумевается формирование устойчивых коалиций внутри ЕС, выступающих в его высших органах с предварительно согласованной позицией и отстаивающих, прежде всего, свои групповые интересы. Пока это гипотетическая перспектива. Но первые симптомы такой опасности уже проявились. Весной 2007 г., перед президентскими выборами во Франции, Николя Саркози неожиданно предложил создать Средиземноморский союз, в который вошли бы страны этого региона – от Марокко до ближневосточных государств. Из 27 участников ЕС в него должны были войти только семь, остальным предоставлялся статус наблюдателя. Реализация этого проекта положила бы начало процессу фрагментации, тем более что вскоре премьер-министр Польши Дональд Туск и фракция европейских социалистов в Европарламенте предложили

создать аналогичный союз заинтересованных стран ЕС с восточноевропейскими партнерами и/или государствами Черноморского региона. Под давлением большой группы стран ЕС во главе с Германией Н. Саркози, уже в качестве президента, отказался от первоначальной идеи, и был принят компромиссный вариант. В июле 2008 г. на саммите глав государств и правительств стран ЕС и Средиземноморского бассейна в Париже учрежден Союз за Средиземноморье с полноправным участием всех государств-членов ЕС.

Фактически, если отвлечься от красочного дизайна, новое объединение являет собой еще одну региональную структуру, в рамках которой ЕС развивает партнерство с группой непосредственных и близких соседей. От других региональных объединений, таких как Союз балтийских государств и Организация черноморского экономического сотрудничества, оно отличается прямым участием ЕС в разработке и финансировании его программ и проектов. По типу Союза за Средиземноморье Евросоюз учредил в 2009 г. Восточное партнерство, в котором участвуют шесть постсоветских государств. Создание таких региональных объединений можно рассматривать как следствие дифференциации интересов стран ЕС в сфере экономических и политических связей с внешним миром. Этот процесс неизбежно будет развиваться.

Итак, у Евросоюза нет иного выбора, кроме как принять факт дифференциации, но сделать все возможное, чтобы избежать фрагментации. К тому же речь идет теперь не только о разных скоростях, но и разных формах участия государств в проектах развития интеграции. Эта новая реальность отражена и в терминологии; эксперты и политики все чаще используют более емкую, синтезирующую формулу – гибкая интеграция. Принятие данной формулы означает, что отступления от общих положений, установок, норм и программ развития, принятых высшими органами ЕС, становятся не исключением, а правилом. Формы и количество таких отступлений растут, как и число претендующих на такие исключения государств. Процесс согласования общих и сепаратных интересов ста-

новится головоломкой и требует все большего времени. Это негативно сказывается на способности Евросоюза действовать как единое целое и, стало быть, продвигаться вперед в углублении европейской интеграции.

Технологический аспект проблемы состоит в том, как адаптировать правила и процедуры принятия решений на уровне ЕС к условиям гибкой интеграции. Базовым принципом этого механизма с самого начала и вплоть до последнего времени оставалось право вето, которое позволяло каждому государству-члену блокировать не устраивающее его решение. И хотя идея перехода к голосованию квалифицированным большинством была включена еще в текст Римского договора о создании ЕЭС (1957 г.), на практике это правило применялось в очень ограниченных масштабах, главным образом в вопросах экономической интеграции. Но и в данной области страны ЕС могли использовать право вето, ссылаясь на то, что предлагаемое решение затрагивает их «жизненные интересы».

После расширения Евросоюз столкнулся с реальной угрозой, что система принятия решений полностью выйдет из строя: чем больше количество стран-участниц, тем больше вероятность того, что хотя бы одна из них окажется в оппозиции. Чтобы убедиться в этом, понадобилось немного времени. В ноябре 2006 г. Польша, будучи в единственном числе, наложила вето на открытие переговоров с Россией о новом базовом соглашении взамен Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, действие которого заканчивалось через год. В Варшаве заявили, что вето будет снято лишь после того, как Москва отменит эмбарго на импорт польского мяса, и призвала всех партнеров в ЕС проявить солидарность с ней. Независимо от того, кто и в какой степени был прав в российско-польском конфликте, прецедент был опасен, прежде всего, для ЕС. Возможно, именно в этой связи известный бельгийский политик и активный участник европейского строительства Этьен Давиньон высказал два принципиальных аргумента против права вето: «1) ни одно государство-член не обязано делать то, чего оно не хочет, и ни одно государство-член не может

мешать другим [государствам] в их движении вперед; 2) злоупотребление системой блокирующего меньшинства противоречит самому духу солидарности Сообщества» [2].

Вопрос о принципах и процедурах принятия решений в ЕС – это, по сути, вопрос о соотношении наднациональных полномочий и национального суверенитета. О пересмотре того соотношения, которое сложилось на первом этапе европейской интеграции, говорили десятилетиями. Сегодня пришло время найти новый баланс, и эта тема стала предметом самой острой дискуссии в ходе подготовки институциональной реформы в Евросоюзе.

Некоторые уроки институциональной реформы

1 декабря 2009 г. вступил в силу Лиссабонский договор. Тем самым завершилась почти 10-летняя история реформы институтов ЕС, включая глубокий институциональный кризис, растянувшийся на четыре с половиной года. По этому случаю на всех официальных уровнях было произнесено много слов об успешном завершении процесса ратификации. В Заключениях Европейского совета говорится, что Договор «обеспечивает Союз стабильным и прочным институциональным каркасом и позволяет ему полностью сосредоточиться на стоящих перед ним вызовах» [3]. Однако не все так однозначно. Да, ЕС преодолел им же самим созданный серьезный кризис. И все же – это успех по нынешним, гораздо более скромным меркам. К тому же тезис о «стабильном и прочном институциональном каркасе» – гипотеза, которую предстоит подтвердить практикой, и сделать это будет очень непросто.

Для того чтобы в полной мере оценить значение данного события для дальнейшего развития ЕС, хотя бы вкратце припомним его историю [4; 5]. Вопрос о реформе институтов Европейского сообщества возник в середине 80-х годов, когда его состав удвоился – с шести до 12 государств-участников. Уже тогда выявилась необходимость оптимизации взаимодействия основных органов и процедур принятия решения в ЕС с целью повышения их оперативности и эффективности. В 90-е годы, после

утверждения программы создания ЭВС, вступления в ЕС Австрии, Финляндии и Швеции и принятия решения о расширении ЕС на восток, вопрос об институциональной реформе приобрел критическое значение. Первые попытки реформ, принятые в рамках Амстердамского (1997) и Ниццкого (2000) договоров, оказались неудачными. Поэтому было принято решение подготовить еще один договор, в котором реформа институтов «подверстывалась» бы к амбициозному проекту, нацеленному на политическую консолидацию и создание нового «имиджа» Евросоюза в мире. Инициатором проекта стала группа государств-старожилов во главе с Францией и Германией, и политики, взявшиеся за его претворение, не забыли ни знаменитого лозунга «Соединенных Штатов Европы», ни популярной после второй мировой войны идеи Европейской федерации. В декабре 2001 г. на саммите ЕС в финском городе Лахти было решено начать подготовку договора о Европейской конституции.

Для подготовки договора впервые в истории ЕС был создан общественный форум – Конвент, в котором, наряду с представителями высших органов ЕС и государств-членов, приняли участие многие десятки политических партий и общественных организаций. Этот сценарий выбран с расчетом на мобилизацию общественности в поддержку реформы. Через полтора года после начала работы конвента, 17 июля 2003 г., проект «Договора, учреждающего Конституцию для Европы», подготовили и передали на рассмотрение Межправительственной конференции (МПК) государств-членов ЕС. Проект договора, без преувеличения, был новаторским и, в случае его принятия, резко менял конструкцию и облик Евросоюза, включая и заявку на гораздо более весомую роль в мировой политике.

Особый статус Договора подчеркивался тем, что в него вошли все действующие положения основополагающих договоров и актов, которые были подписаны в течение 1951–2000 гг. и должны были прекратить свое действие с момента его вступления в силу. Таким образом, ему предназначалась роль единственного и всеобъемлющего базового документа Евросоюза. В Договор включили

Хартию фундаментальных прав ЕС как неотъемлемую и приобретающую юридическую силу часть Европейской конституции.

Договор предусматривал превращение Евросоюза в единую интеграционную структуру и его полную легитимацию как юридического лица, включая международную правосубъектность. Учреждалась должность министра иностранных дел ЕС, несущего ответственность за осуществление общей внешней политики, а также общей политики безопасности и обороны; высокий статус единственного министра в составе Европейской комиссии подкреплялся тем, что он одновременно становился ее вице-председателем. Учреждаемой Службе по иностранным делам, в подчинение которой переходили все представительства Еврокомиссии в третьих странах и международных организациях, предстояло стать фактически министерством иностранных дел Евросоюза.

Существенные изменения вносились в систему взаимодействия институтов ЕС и процедуры принятия ими решений, включая:

- замену полугодовой ротации председательствующих государств-членов в Евросовете избранием его постоянного председателя сроком на два с половиной года, в задачи которого, среди прочего, входит обеспечение преемственности политики Евросоюза;
- полное и равное участие Европейского парламента и Совета ЕС в законотворчестве и бюджетных делах, а также предоставление права участия в законотворческом процессе национальным парламентам государств-членов ЕС;
- значительное расширение сферы голосования квалифицированным большинством и замену системы взвешенных голосов принятием решений двойным квалифицированным большинством, минимизирующим опасность блокирования процесса принятия решений численно небольшой группой государств-членов;
- отказ от принципа представительства всех государств-членов в ЕК и сокращение ее численности, которая не должна превышать двух третей государств-членов;
- внесение в Договор положения о праве и процедуре выхода любого государства-члена из состава ЕС.

Такова была максимальная планка институциональной реформы. А дальше пошло ее снижение. На наш взгляд, наибольший вклад в эволюцию проекта институциональной реформы внесли следующие события.

Межправительственная конференция, открывшаяся в октябре 2003 г., в целом одобрила представленный договор, приняв без изменений почти 90% текста и сохранив главные новации. Но по настоянию группы малых стран, среди которых активную роль играли страны ЦВЕ, в договор были внесены поправки, более четко разграничивающие сферы компетенции органов Союза и государств-членов. В частности, последние сохраняли за собой право решающего голоса в регулировании налогов и социальных стандартов, а также в области внешней политики и безопасности. Введение двойного большинства было перенесено на 2014 г., причем с оговоркой, что в течение следующих трех лет будет применяться как это правило, так и система взвешенных голосов, и только в 2017 г. двойное большинство войдет в полную силу. Торжественное подписание договора состоялось в Риме 29 октября 2004 г., а в ноябре началась его ратификация.

Важнейший урок состоял в том, что конференция рельефно выявила новую ситуацию в Евросоюзе после его расширения, а именно: удвоение числа малых и средних государств-членов и обеспокоенность многих из них заложенным в договор увеличением полномочий институтов ЕС, которым воспользуются, прежде всего, крупные государства. Особенно этого опасались только что вступившие страны ЦВЕ, чей опыт участия в СЭВ и ОВД был противоположен опыту строительства ЕС. Вместе с тем недовольство процессом централизации в ЕС усилилось и в западноевропейских странах.

Другим событием стал провал Договора на референдумах во Франции (против – 55% голосов) и Нидерландах (против – 61%), состоявшихся, соответственно, 31 мая и 2 июня 2005 г. В обоих случаях такой исход в большой мере был обусловлен недовольством населения своими правительствами, и Договор, как говорится, попал под руку. Вместе с тем итоги референдумов

выявили еще один источник оппозиции процессу централизации в ЕС – равнодушные или неприязнь многих рядовых граждан к чуждой им евробюрократии и нежелание делегировать ей новые полномочия за счет национального суверенитета.

Своим «нет» французские и голландские участники референдумов открыли новый этап реформы. Состоявшийся в июне 2005 г. саммит ЕС принял решение, отражавшее растерянность в «верхах» – продолжить ратификацию Договора и одновременно «взять паузу для размышлений». К концу двухлетней «паузы» Договор ратифицировали более половины стран ЕС, но ввиду неминуемого провала на референдуме в Великобритании и возможных фиаско в ряде других стран в июне 2007 г. саммит ЕС принял решение о подготовке нового договора. В октябре он был одобрен Евросоветом и подписан главами государств и правительств государств-членов в Лиссабоне 13 декабря того же года.

В ряде важных аспектов новый договор кардинально отличался от предыдущего: он утратил статус Конституции; из него было изъято все, что относилось к предыдущим договорам, ибо теперь это был лишь очередной, дополняющий их акт – «Лиссабонский договор, изменяющий Договор о Европейском союзе и Договор о функционировании Европейского союза». Вместо должности министра иностранных дел ЕС введен пост Высокого представителя по иностранным делам и политике безопасности. По настоянию Великобритании, возражавшей против обязательного характера Хартии фундаментальных прав, последнюю перенесли из текста договора в приложения к нему. В остальном институциональные новации, содержащиеся в отвергнутом договоре, перешли в новый документ – в прежнем или скорректированном виде. В итоге он стал тем, чем ему и надлежало быть – договором об институциональной реформе.

Дабы устранить опасность нового провала, ратификация договора была сведена к голосованию в национальных парламентах, за исключением Ирландии, где, согласно конституции, проведение референдума обязательно. Именно этому референдуму и было

суждено стать третьим важным событием в истории институциональной реформы. В точном соответствии с известной присказкой «где тонко, там и рвется» 12 июня 2008 г. 53% проголосовавших ирландцев отвергли договор. Как и во Франции и Нидерландах, этот итог обусловлен комплексом негативных факторов. В их числе – ухудшение социально-экономической ситуации в стране, полностью проигранная правительством пиар-кампания в пользу Договора и, не в последнюю очередь, широко распространенная в политических кругах и среди рядовых граждан боязнь утраты национального контроля над важными областями внутренней и внешней политики.

Реакция Евросовета на угрозу провала Лиссабонского договора была быстрой и энергичной. На его заседании, состоявшемся 19–20 июня 2008 г., единогласно принято решение продолжить процесс ратификации, занявшись одновременно поиском решения «ирландского вопроса». В этот критический момент неожиданно позитивную роль сыграла страна со сложившейся репутацией главного «диссидента» в Евросоюзе: через неделю после ирландского «нет» договор ратифицировали обе палаты британского парламента.

Но ключевым событием стал декабрьский саммит ЕС. К этому времени договор ратифицировали уже 24 государства, и ради завершения процесса ЕС пошел на беспрецедентные уступки Ирландии, включая сохранение за ней постоянного места в Еврокомиссии, суверенитета в ряде областей внутренней политики (налоги, запрет на аборт) и нейтрального статуса страны. Такова была цена за согласие ирландского правительства провести повторный референдум. Он состоялся 2 октября 2009 г., и 67% участвовавших в голосовании ирландцев одобрили договор. После этого президентам Польши и Чехии, объявившим, что они подпишут ратификационный акт только в том случае, если договор ратифицирует Ирландия, не осталось ничего иного как поставить свои подписи. 1 декабря 2009 г. Лиссабонский договор вступил в силу.

В итоге Евросоюз завершил институциональную реформу, доказав самому себе и миру способность мобилизовать ресурсы

накопленного опыта и политической воли, чтобы выйти из кризисной ситуации. Это следует учитывать любому эксперту, который возьмется прогнозировать развитие ЕС.

К очевидным позитивам реформы, на наш взгляд, относятся:

- превращение ЕС, после упразднения Европейского сообщества и Евратома, в единую интеграционную структуру, наделенную статусом юридического лица, действующего в качестве самостоятельного субъекта международных отношений;

- кодификация компетенций ЕС, позволяющая более четко разграничить полномочия его институтов и национальных властей, хотя некоторые неясности на этот счет сохраняются;

- полное включение Европейского совета в систему институтов ЕС и формализация его роли и функций;

- учреждение поста председателя Евросовета, обеспечивающего последовательность и преемственность в работе этого органа, однако в Совете ЕС (на уровне министров) осталась полугодовая ротация председательства государств-членов, что осложнит координацию деятельности этих двух институтов;

- значительное расширение системы голосования квалифицированным большинством и ее распространение на принятие решений в Евросовете, но с сохранением права вето в ряде областей внутренней и внешней политики;

- повышение роли Европарламента в принятии решений и подключение к этому процессу парламентов государств-членов.

Все эти нововведения призваны повысить дееспособность институтов Евросоюза, их эффективность и оперативность. Вероятно, реформа в какой-то степени выполнит эту роль. Однако нельзя сбрасывать со счетов и противодействующие факторы. Выше уже отмечалось, что некоторые новации не были доведены до логического конца. Есть и более существенные ограничители. Например, продемонстрированную в ходе реформы гибкость можно оценивать и как достоинство, и как недостаток. Кризис был преодолен ценой множества уступок многим государствам-членам, настаи-

вавшим на сохранении права решающего голоса в тех или иных вопросах экономической политики, социальных и экологических норм, движения рабочей силы, визового режима, внешней и оборонной политики и т. д. Исключений различного рода добились более половины участников ЕС – Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Польша, Словакия, Чехия, Франция, Финляндия и Швеция. Чем больше исключений, тем труднее их согласовывать, и с этим фактом институты ЕС будут сталкиваться постоянно.

Сама институциональная система осталась громоздкой. Упростив и оптимизировав ее в одних частях, новый договор не затронул некоторые другие части (оставшаяся в том же численном составе Еврокомиссия) и усложнил взаимодействие институтов-участников процесса принятия решений (Евросовет – Еврокомиссия – Европарламент – национальные парламенты), в том числе между руководителями этих органов. Ряд изменений отложен до 2014–2017 гг., и будут ли они введены в действие в установленные сроки, неизвестно.

Наконец, самый существенный ограничитель – новая реальность Евросоюза. История реформы, множественность и разнообразие «исключений из общего правила» самым убедительным образом подтвердили факт дифференциации интересов участников ЕС, эрозии и трансформации самого смысла солидарности. Она все чаще трактуется не как условие достижения общей цели или защиты общих интересов Евросоюза, а как способ решения партикулярных национальных задач при его поддержке, даже если это идет в ущерб Союзу. История реформы подтвердила также наличие колоссального разрыва между огромной бюрократической машиной ЕС и сотнями миллионов рядовых граждан. Он не достиг той степени легитимности, которая обеспечивает ему доверие и поддержку с их стороны. Это наглядно показали последние выборы в Европарламент, состоявшиеся в июне 2009 г. В целом, по ЕС в них приняли участие 43% избирателей – самый низкий показатель за 30 лет прямых выборов в ЕП.

Ни уменьшить дифференциацию, ни сократить дистанцию между евробюрократией и рядовыми гражданами институциональная реформа не смогла. Не заглядывая в далекие грядущие времена, можно без особого риска предположить, что предстоящее десятилетие будет для ЕС трудным испытанием. Тогда-то и выяснится, насколько конструктивную роль сыграл Лиссабонский договор.

Новое расширение ЕС: обещания и препятствия

Сложность решения этой задачи усугубляется тем, что в нынешнем десятилетии начнется новый тур расширения ЕС. В очереди стоят семь западно-балканских стран, Турция и Исландия. Хотя Исландия подала заявку на вступление в ЕС последней, в июле 2009 г., не исключено, что она будет принята раньше других. Этому благоприятствуют крохотные размеры страны (320 тыс. жителей) и высокий уровень благосостояния (ВВП на душу населения – 40 тыс. долл.). С другими странами дела обстоят гораздо сложнее. Во-первых, почти у каждой из них есть специфические проблемы и задачи, без решения которых вступить в ЕС они не смогут. Во-вторых, под влиянием экономического кризиса и сложностей адаптации стран ЦВЕ в некоторых западноевропейских странах возникла достаточно сильная оппозиция дальнейшему расширению.

В этих дискуссиях упоминаются и балканские государства-кандидаты. Однако в политических «верхах» стран ЕС сложился и сохраняется консенсус в пользу их принятия, мотивируемый тем, что, лишившись такой перспективы, эти страны рано или поздно вновь превратятся в очаги межэтнических и междоусобных конфликтов. Таким образом, это, прежде всего, политический императив. Что касается претворения данного решения в жизнь, то балканские страны-кандидаты слишком разнородны, чтобы быть принятыми в ЕС одновременно. Ближе других к вступлению находится Хорватия, которая ведет переговоры с Брюсселем с октября 2005 г., хотя и она, судя по имеющейся информации, не прошла и полпути к их завершению. Нео-

фициально датой ее вступления чаще всего называют 2014 г., но не исключено, что это произойдет позже. Из других стран лишь Македония имеет статус официального кандидата, однако переговоры с ней даже не начаты. Албания, Босния и Герцеговина, Сербия, Черногория, а также полупризнанное государство Косово числятся потенциальными кандидатами, но заявки на вступление подали только Албания и Черногория. Сроки вступления названных шести стран в ЕС не называются даже приблизительно.

В январе нынешнего года Греция выступила с инициативой – форсировать их подготовку к вступлению с таким расчетом, чтобы они стали членами ЕС в 2014 г., через 100 лет после рокового выстрела в Сараево, давшего сигнал первой мировой войне [6]. Но такая идея даже не рассматривалась в высших институтах ЕС. Во всех последних заявлениях Еврокомиссии повторяется, что проверка соответствия новых кандидатов копенгагенским критериям будет тщательной. Странам ЦВЕ для признания их соответствия потребовалось 10–12 лет. Шести балканским странам, где ВВП на душу населения составляет 10–19% от уровня ЕС-27, для создания конкурентоспособной рыночной экономики и стабильных демократических институтов потребуется больше времени. К тому же непременным условием вступления в Евросоюз является урегулирование всех конфликтов государства-кандидата с соседями. От таких конфликтов свободна разве что Черногория. Развязка же тугого узла отношений Сербия–Косово–Албания сегодня представляется немыслимой. В итоге, если они и вступят в ЕС, то, видимо, не ранее чем в 20-е годы.

Это означает, что в течение следующих 10–15 лет ЕС будет проводить в регионе политику, подобную той, что использовалась в отношениях со странами ЦВЕ: политическое давление, обучение и экономическая помощь. Первое необходимо для «подстегивания» реформ в странах-кандидатах и решения их внешних проблем; второе – для подготовки национальных кадров этих стран к будущему членству в ЕС; третье – в качестве реальной помощи и как

материальный стимул («пряник»). Не детализируя первые два метода, отметим, что в 2000–2008 гг. помощь семи странам (в том числе Хорватии) составила 7,2 млрд евро, на следующее трехлетие она предусмотрена в размере 2,1 млрд евро [7; 8]. Скорее всего, затраты ЕС и дальше останутся на этом уровне. На наш взгляд, негласная программа-минимум ЕС заключается в том, чтобы добиться общей политической и социально-экономической стабилизации обстановки в регионе, урегулировав наиболее острые конфликты и снизив накал националистических страстей.

Самым важным, но и самым проблемным кандидатом на вступление в ЕС является Турция. С одной стороны, это страна с длительной и богатой историей, 72,5 млн жителей и 15-м местом в мире по ВВП по ППС (в размере 912 млрд долл. США). С другой стороны, давнее, с 60-х годов прошлого века, намерение Турции вступить в ЕС не имело никаких шансов из-за антидемократического режима в стране. Они возникли после того как власть перешла от военных к гражданскому правительству, сформированному победившей на выборах партией. В 1995 г. ЕС и Турция подписали соглашение о создании таможенного союза, в 1999 г. ЕС признал ее кандидатом на вступление, в октябре 2005 г. начались переговоры, предметом которых была проверка соответствия Турции копенгагенским критериям и законодательству ЕС. Однако к началу нынешнего года был закончен лишь один из 30 с лишним разделов проверки. По некоторым оценкам, процесс вступления Турции в ЕС займет примерно 15 лет, но эта цифра весьма условная.

Есть две группы причин, которые затрудняют и, может быть, перекроют этот путь. Во-первых, конкретные мотивы или выдвигаемые Евросоюзом условия, которые Турция должна выполнить. Во-вторых, факторы стратегического и культурно-цивилизационного характера. Главным экономическим мотивом, побуждающим ЕС не торопиться, является боязнь того, что после вступления Турции миллионы ее граждан хлынут в другие страны Союза – в дополнение к тем миллионам турков, которые уже работают и проживают со своими се-

мьями в этих странах. Это грозит дальнейшим ростом безработицы в ЕС, а она и без того превратилась в серьезную социальную проблему. Но до вступления далеко, и в настоящее время приоритетными для ЕС являются предъявляемые Турцией политические требования. Одно из них – дальнейшая демократизация, прежде всего – обеспечение прав человека в целом, и в частности прав этнических меньшинств, особенно курдов. Другое – урегулирование ее отношений с двумя членами Евросоюза – Грецией и Кипром. В первом случае усилия, предпринятые турецкими властями, считаются явно недостаточными, во втором – не сделано ничего. В октябре 2009 г. Брюссель пошел на отмену очередного раунда переговоров, так как Анкара по-прежнему не признает Кипр и, вопреки договоренности, не открывает турецкие порты для кипрских торговых судов. Поскольку условия вступления Турции определяет ЕС, а два названных его члена к тому же обладают правом вето, ей или придется пойти на уступки, или отказаться от этой цели.

Но и выполнение Турцией упомянутых политических условий не гарантирует ей вступления в Евросоюз. В политических кругах его крупнейших государств понимают, что она, с учетом численности ее населения и экономического потенциала, несомненно, будет претендовать на равенство с ними. Это нарушит устоявшийся баланс сил и ролей в ЕС, а потому не может не вызывать беспокойства, хотя на официальном уровне оно не высказывается. Но есть еще более веский мотив для беспокойства, о котором говорят и пишут открыто: с приходом Турции в состав населения Евросоюза вольются 75–80 млн мусульман, в дополнение к 20 млн, уже проживающим в нем. Приверженцем ислама будет каждый шестой гражданин ЕС. Возражая тем, кто все еще надеется на культурную интеграцию мусульман, судья Конституционного суда Германии Уго Ди Фабио сказал: «Зачем этой живой мировой культуре интегрироваться в культуру западную, носители которой не воспроизводят достаточно потомства, а сама она уже не располагает никакой трансцендентальной идеей и движется к своему концу?» [9].

Из подобных изречений, не столь мрачных, как приведенное, можно составить объемистую антологию. Их суть в том, что угроза смерти европейской цивилизации или, в нынешнем лексиконе, потери Европой своей идентичности воспринимается теперь как весьма актуальная. Решение объявить Турцию кандидатом на вступление в ЕС было принято голосами всех 15 государств-членов. Эту позицию автоматически заняли все вступившие позже страны. Однако, по данным «Евробарометра», в 2006 г. против вступления Турции были 59% опрошенных граждан в 27 странах ЕС (на 4% больше, чем в 2004 г.), тогда как за ее вступление – 28% (соответственно, на 3% меньше) [10]. Против принятия Турции в ЕС высказались недавно президент Франции Н. Саркози и федеральный канцлер Германии А. Меркель, предложив иной вариант – интеграцию Турции в европейское экономическое пространство и политический союз с ЕС. Политические «верхи» и общественность Турции пока такой вариант не приемлют. Но впереди еще много времени для размышлений, и не исключено, что будет избран другой сценарий, нежели членство Турции в Евросоюзе.

В целом, перспективы дальнейшего расширения весьма туманны. В лучшем случае до 2020 г. в ЕС вступят Хорватия, Исландия и, возможно, Македония, если Афины и Скопье договорятся о ее официальном названии. Но в Евросоюзе, по-видимому, будут удовлетворены и в том случае, если его политика обеспечит мир и стабильность в этом регионе, а также продвижение реформ в странах-кандидатах.

Евросоюз и внешний мир: проблемы «мягкой силы» и «единого голоса»

К Европейскому сообществу/союзу давно приклеена формула: «Экономический гигант и политический карлик». Но, как всякое броское сравнение, она слишком проста и категорична. Если взглянуть на весь комплекс отношений Евросоюза с окружающим миром, то их избирательный и односторонний характер очевиден. За полвека, начиная с 60-х годов, ЕЭС/ЕС выстроил устойчивые и конструктивные связи со многими десятками стран, их группи-

ровками и региональными объединениями, особенно с развивающимся миром (АКТ, МЕРКОСУР и др.). Заключено и реализуется более 700 различного рода соглашений – двусторонних и многосторонних.

Понять природу этого успеха нельзя, не приняв во внимание вклад европейской интеграции в создание новой культуры межгосударственных отношений, превратившей Западную Европу в зону мира, безопасности, экономического и социального прогресса. Проекцией этой культуры вовне стал предложенный Европейским сообществом новый тип межгосударственных соглашений. В их основу положена стратегия помощи стран Западной Европы развитию вчерашних колоний и полуколоний, ставших суверенными государствами, посредством политики, которая получила позже, в 90-е годы, название политики «мягкой силы» (soft power policy), противопоставленной политике «твердой силы» (hard power policy), проводившейся великими державами в прошлом.

Характеризуя эту политику, западные эксперты подчеркивают притягательную силу европейских ценностей, принципов и институтов, на которых она базируется, и новой культуры переговоров. Это отчасти так, но спектр используемых ею средств значительно шире. В их числе, прежде всего, торгово-экономические преференции и льготы, финансирование реформ в сферах государственного управления, подготовки кадров и т. д. В настоящее время на долю ЕС приходится более половины расходов, затрачиваемых в мире на помощь развитию и гуманитарную помощь. Хотя до начала 90-х годов Сообщество, в соответствии с его компетенцией, выступало на международной арене как экономический партнер, его стратегия помощи развитию и «мягкой силы» принесли большие политические дивиденды: его авторитет и влияние в мире возросли.

Поворотным пунктом в самоопределении ЕС как одного из главных политических акторов в мире стали 90-е годы. Крутой вираж мировой истории, с одной стороны, потребовал от него переоценки своей роли в обеспечении мира и безопасности, а с другой – значительно расширил пространство возможностей его участия в ми-

ровой политике. ЕС ответил на это учреждением Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ, 1992) и Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО, 1997). Как показал опыт минувших лет, Евросоюз предпринял много усилий, чтобы самоутвердиться на мировой арене, и столкнулся со многими трудностями на пути к этой цели.

В связи со вступлением в силу Лиссабонского договора и переформатированием механизма осуществления ОВПБ/ЕПБО (или, сокращенно, ОВПБО) в ЕС много говорят о наступлении нового этапа этой политики. Следовательно, можно подвести некоторые итоги почти 20-летнего этапа ее становления и развития. В этом плане заслуживает внимания опубликованный в марте 2010 г. документ «Перестройка отношений ЕС–США: концептуальный доклад» [11]. Во-первых, это коллективный труд восьми авторитетных европейских деятелей¹. Во-вторых, доклад появился в самый разгар обсуждения путей реализации Лиссабонского договора, в том числе в области ОВПБО. В-третьих, он отличается своим критическим настроением.

«За отсутствием общей внешней политики в главных стратегических вопросах, – утверждает в докладе, – ЕС не способен влиять на ход событий за пределами своих границ» [11]. Это можно воспринять как общую оценку минувшего периода ОВПБО, хотя авторы воздержались от ее детального анализа. Они упоминают о конкретных акциях ЕС вскользь, в подтверждение своих взглядов. Для аудитории, к которой они адресуются, большего не требуется. Между тем такой анализ, пусть даже краткий, полезен, потому что помогает оценить стартовые позиции ЕС на новом этапе осуществления ОВПБО.

Начнем с нового, начатого с нуля направления деятельности – становления и развития общей политики безопасности и

обороны Евросоюза. Заложена ее правовая база, созданы структуры управления ею, сформированы военные соединения и полицейские силы. С 1 января 2003 г., когда ЕС впервые ввел свой воинский контингент в Боснию и Герцеговину, началось его постоянное участие в миротворческих и антитеррористических операциях (Македония, Демократическая Республика Конго, Чад, Косово, Афганистан). Эта политика включает также назначение спецпредставителей ЕС в кризисных регионах, посредничество, миссии наблюдателей и т. д. Во всех этих действиях следует различать два аспекта – принципиальный и практический. Первый состоит в том, что ЕС, а точнее группа западноевропейских государств, образующих его ядро, стремится проводить в жизнь концепцию многосторонних коллективных действий в целях управления кризисами и обеспечения безопасности, противопоставляя ее гегемонистской и силовой стратегии, которой следовали США вплоть до прихода в Белый Дом президента Барака Обамы. Но, как признают сами авторы, в своих усилиях утвердить эту концепцию на глобальном уровне Евросоюз «одинок». В этом плане практический эффект ОВПБО пока близок к нулю. Невелика и эффективность его миротворческих акций. В докладе приводятся в пример мирные усилия ЕС на Балканах, но умалчивается о том, что им предшествовала военная агрессия НАТО, а фактически США, против Югославии. Выявилась также ограниченность военного потенциала ЕС: в антитеррористической операции, которая уже семь лет осуществляется в Афганистане, участвует 20-тысячный европейский контингент, в пять раз уступающий по численности американским войскам. Фактически, в операциях участвуют воинские соединения трех европейских государств – Германии, Франции и Великобритании; остальные страны ЕС либо не располагают вооруженными силами, способными участвовать в таких операциях, либо не хотят направлять их в Афганистан.

Задачу создания солидной военной опоры ОВПБО Евросоюз решить не сумел. Если это и возможно, то потребует многих усилий и лет.

¹ Два бывших председателя и вице-председателя Комиссии ЕС – Жак Делор, Романо Проди и Этьен Давиньон, бывшие премьер-министры Бельгии и Финляндии – Ги Верхофстадт и Зааво Липпонен, бывший премьер-министр Польши, а сегодня председатель Европарламента Ежи Бузек, бывший министр иностранных дел Германии Йошки Фишер, ветеран исследований европейской интеграции Томмазо Падоа-Скиоппа.

Другое новое направление ОВПБО – инициативное и деятельное участие ЕС в организации глобальных форумов по проблемам Э-безопасности – экологической, энергетической и экономической. Здесь налицо четко выраженная и неоднократно дублированная заявка на его самостоятельную роль в решении важнейших мировых проблем. Результаты этих усилий различны. В экологии – это и полуудачный пример Киотского протокола, и фиаско всемирной Копенгагенской конференции по климату в декабре 2009 г. В энергетике крупнейшей инициативой ЕС является Энергетическая хартия, подписанная 52 странами – в основном членами и кандидатами в ЕС, а также постсоветскими республиками. Но два крупнейших экспортера нефти и газа – Россия и Норвегия, подписавшие договор о хартии, не ратифицировали ее. Вне ее рамок остались США и Китай, крупнейшие страны-экспортеры энергоресурсов, расположенные на Ближнем Востоке, в Африке и Латинской Америке. Договориться о единой концепции энергобезопасности и создании общего энергетического рынка в Европе ЕС не смог, с одной стороны, из-за несовместимости его энергетической политики с политикой России, а с другой – из-за разногласий между его государствами-членами, интересы и политика которых в сфере энергетики резко расходятся. Ни в какой иной области Еврокомиссия не призывала так настойчиво говорить «одним голосом», как в энергетическом диалоге с внешними партнерами. Если и есть какой-то прогресс в ее усилиях, то он очень невелик.

Тем не менее в условиях острейшего кризиса мировой экономики Евросоюз сумел доказать, что он способен сыграть действительную роль на глобальном уровне. Речь идет о саммитах Группы 20 (Г-20). Инициаторами созыва первого такого саммита (Вашингтон, декабрь 2008 г.) выступили президент Франции Николя Саркози и премьер-министр Великобритании Гарольд Браун. Сама инициатива и состав участников саммита полностью соответствуют ЕС-овской концепции многостороннего мира и коллективных действий в целях решения глобальных проблем. ЕС был полноправным участником саммита – един-

ственным из всех региональных объединений. Во многих положениях принятой саммитом Декларации о финансовых рынках и мировой экономике [12] отражены позиции и предложения Евросоюза. Он играл активную роль и на двух следующих саммитах Г-20 в Лондоне (апрель 2009 г.) и Питтсбурге (сентябрь 2009 г.). Последний из них принял историческое решение: с 2011 г. Г-20 станет главным органом, координирующим мировую экономику. В целом, создание этой новой глобальной структуры может быть записано Евросоюзом в свой актив, но приведет ли это к повышению его роли в мировой политике, пока не очевидно.

Целью еще одного важнейшего направления ОВПБО в минувший период стало расширение зоны стабильности и безопасности в Европе и прилегающих к ней регионах на востоке и юге. Авторы доклада воздают должное принятой в 2003 г. Европейской стратегии безопасности, исходящей из того, что «демократию нельзя внедрять силой, что военная мощь не является ни единственным, ни самым важным инструментом управления кризисами и что для предотвращения конфликтов необходимы конструктивный диалог и многосторонние переговоры» [11]. По сути, авторы имеют в виду именно политику «мягкой силы», не используя сам термин. О сфере и результатах ее применения не сказано ни слова, хотя эта тема заслуживает внимания.

Воплощением данной стратегии стали несколько масштабных акций – программа подготовки к вступлению в ЕС стран ЦВЕ (1993–2007 гг.), Барселонский процесс (с 1995 г.), программа подготовки к вступлению в ЕС балканских стран и Турции (с 1999 г.), Новая политика соседства (с 2004 г.), позже преобразованная в Союз за Средиземноморье (с 2008 г.) и Восточное партнерство (с 2009 г.). При этом в стратегию помощи развитию посредством политики «мягкой силы» было внесено существенное дополнение – принцип «обусловленности» (conditionality), согласно которому Евросоюз оставил за собой право сократить и даже прекратить финансирование программ, если страна-реципиент нарушает свои обещания проводить ре-

формы, укреплять законность и соблюдать права человека.

Не отождествляя принцип «обусловленности» с имперской политикой «кну́та и пряника», западные эксперты часто сравнивают его с «морковкой», которой можно манипулировать в зависимости от того, как ведет себя «подопытный кролик». Как показал многолетний опыт, итог манипуляций зависит от величины «морковки». Странам ЦВЕ за выполнение «копенгагенских критериев» было обещано членство в ЕС, и они сделали, пожалуй, максимум возможного, чтобы вступить в него. Правда, позже выяснилось, что, несмотря на ежегодные проверки выполнения этих критериев, ЕС поспешил с принятием стран ЦВЕ. И все же это пока единственный случай действительности принципа обусловленности.

В Барселонской программе, где вместо такой вдохновляющей цели, как вступление в Евросоюз, содержался большой набор целей, в разной степени выражавших интересы ЕС, его членов и 16 разнородных, в том числе конфликтующих, государств Северной Африки, Ближнего Востока и Западных Балкан, этот принцип «сработать» не мог. Такие цели, как создание общего пространства мира и стабильности, общей зоны свободной торговли к 2010 г., остались благими пожеланиями. Не преуспел ЕС и в продвижении «европейских ценностей»; если и наблюдается прогресс, то очень незначительный и не повсеместный. Партнеры продолжают критиковать Евросоюз за тягу к доминированию и за неравенство в экономических отношениях. Евро-Средиземноморское партнерство, по оценкам экспертов, оказалось неэффективным.

Если оценивать его в плане соотношения целей и реальности, с этим нельзя не согласиться. Но если предположить, что для ЕС главным мерилом было не достижение поставленных целей, а движение к ним, то оценку следует скорректировать. С начала 90-х годов по 2009 г. из его бюджета израсходовано на помощь развитию средиземноморских стран-партнеров примерно 10 млрд евро. Торговое и экономическое сотрудничество существенно расширилось. Развивались культурные и человеческие

связи. Наконец, несмотря на все трудности, ЕС сумел наладить регулярный политический диалог со своими далеко не простыми партнерами. Поэтому его политику в Средиземноморье нельзя оценить как провальную, она дает небольшой «пошаговый» (*step by step*), из года в год накапливаемый эффект. С такой же меркой можно подходить и к оценке политики «мягкой силы» в отношениях ЕС со странами и региональными союзами в Латинской Америке, Юго-Восточной Азии, Тропической и Южной Африке. Там тоже нет прорывов, но развивается постоянный, институционально оформленный политический диалог.

Тем не менее с недавних пор политика «мягкой силы» подвергается в Евросоюзе критике. Выступая в феврале на Мюнхенской конференции по безопасности, новый Высокий представитель по иностранным делам и безопасности ЕС Кэтрин Эштон заявила, что нельзя полагаться на «восхваляемую» стратегию переговоров с позиции «мягкой силы»: «Мы должны использовать все рычаги влияния – политические, экономические, гражданские, как и военные инструменты управления кризисами – в поддержку единой политической стратегии» [13]. К. Эштон не дала названия предлагаемой новой концепции, но оно уже известно – *smart power*, что, видимо, лучше всего перевести как «умная сила»². Каково реальное содержание новой дефиниции и не сводится ли все к излюбленной в Европе «магии слов», о чем, кстати, не упомянули авторы рассматриваемого документа, покажет практический опыт осуществления ОВПБ в новых правовых и организационных рамках, установленных Лиссабонским договором. Пока это не очевидно.

В чем ЕС не только не преуспел, но и сделал шаг назад, это в его отношениях с двумя главными партнерами на Западе и на Востоке – США и Россией. Общая характеристика их состояния будет изложена ниже, а в самом кратком виде отношения ЕС–США можно определить как размежевание и разлад, а ЕС–Россия – как стратегический тупик.

² Определение этого понятия см. также в [14].

В целом же, завершившийся период развития ОВПБ/ОПБО отмечен значительной ее активизацией на всех направлениях, которая, однако, за одним-двумя исключениями, не дала существенных результатов или оказалась безрезультатной. Этим и объясняются критический запал, масштаб и замысел упомянутого доклада. Его содержание гораздо шире, чем предвещает заголовок. Авторы формулируют условия евро-американского партнерства в контексте их собственного видения ситуации и баланса сил в современном мире, а также приоритетных областей совместных действий ЕС и США. Основные положения доклада таковы.

1. Мир XXI в. – мир глобализации. Она воздействует на все сферы человеческой деятельности, может заложить новую структуру международной экономической системы, но порождает также глобальную нестабильность.

2. Одним из главных политических эффектов глобализации является многополярность. Эра однополярного мира завершилась. Ни США, ни Запад в целом не могут справиться с многочисленными конфликтами и ответить на глобальные вызовы, не сотрудничая с Китаем, Индией, Россией и другими крупными государствами, роль которых, особенно азиатских, возрастает в ущерб утратившему гегемонию Западу.

3. Кризис международной роли США заключается в утрате эффективности и доверия. «Две опоры американской мощи – военное превосходство и экономический успех – не могут более рассматриваться как нечто само собой разумеющееся» [15. С. 15]. И либеральная экономическая политика США, и их гегемонистский курс с акцентом на применение военной силы требуют коррективов.

4. Для Европы глобализация несет в себе две опасности – слабость и маргинализацию; предотвратить их ЕС может при двух условиях – продолжении политической интеграции и укреплении стратегического партнерства с Соединенными Штатами.

5. Концепция партнерства ЕС–США должна быть пересмотрена на условиях их равенства и автономии Европы от своего заокеанского партнера.

6. Необходимость нового партнерства определяется тем, что «на Соединенных Штатах и Европейском союзе лежит историческая ответственность предложить создание нового мирового порядка, основанного на коллективной ответственности, разделении риска и эффективной многосторонней структуре принятия решений, способной действовать» [15. С. 22].

В этом, шестом, пункте – вся соль доклада. Признавая многополярность, призывая к многосторонним переговорам и коллективным решениям на глобальном уровне, авторы не оставляют мысли о лидерстве Запада, в том числе Европы, первейшая задача которой состоит в том, чтобы «усилить влияние на других участников и, таким образом, взять на себя лидирующую роль в процессе глобализации» [15. С. 14].

Выдвигая идею нового партнерства между ЕС и США, авторы подчеркивают, что «в эпоху глобализации жизнеспособность евро-американских отношений не может быть впредь подчинена стратегическим целям и институциональным рамкам НАТО» [15. С. 17]. Смысл сказанного предельно ясен. Если оценивать НАТО в понятиях торгового контракта, то он представлял собой соглашение об обмене: США обеспечивают своей ракетно-ядерной «триадой» безопасность Западной Европы от агрессии с Востока (не важно – реальной или виртуальной), а та, в свою очередь, отказывается от претензий на самостоятельную роль в мировых делах в пользу заокеанского союзника. С распадом биполярной системы резоны для такой сделки исчезли, необходима новая формула евро-американского партнерства.

Суть новой формулы – союз равных партнеров и их совместный действенный ответ на весь комплекс глобальных вызовов безопасности – от противодействия негативным эффектам изменения климата до борьбы с международным терроризмом, от борьбы с бедностью в современном мире и предотвращения новых финансово-экономических кризисов до управления региональными конфликтами и нераспространения ядерного оружия. Авторы называют три непеременимых условия нового партнерства ЕС–США [15. С. 29–31]. Это, пожалуй,

самая интересная и, вместе с тем, наиболее спорная часть доклада.

Во-первых, Европа должна быть готова к тому, чтобы «взвалить на свои плечи» ответственность на международной арене, а США – признать ее новую ответственность и реальность различий во взглядах в рамках общей повестки дел. Выдвигая такое условие, авторы тут же вступают в противоречие с самими собой. С одной стороны, они признают факт сохраняющейся стратегической зависимости Европы от НАТО, с другой – заявляют, что этот факт не является основанием для сохранения политической зависимости Европы от США. Но на весах истории реальность и надежда не равновесны. ЕС мог бы подвести под общую политику безопасности и обороны военно-стратегическую и техническую базу, (1) объединив ядерный потенциал Великобритании и Франции, (2) как минимум удвоив военные расходы и (3) увеличив численность объединенных вооруженных сил за счет переобученных и переоснащенных подразделений средних и малых стран ЕС. Но первое – из области фантастики, на второе не готово ни одно из 27 государств-членов, а выполнению третьего условия помешает партикуляризм малых стран, не желающих посылать своих солдат за тридевять земель. До тех пор пока гарантом безопасности объединенной Европы остается НАТО с американским ядерным щитом, США со скрипом соглашались на более самостоятельную политическую роль ЕС в мире, однако вряд ли готовы видеть в нем равного политического партнера. По словам Збигнева Бжезинского, «Европа – глобальная экономическая держава, лишенная какой-либо военной силы или политической воли» [16. С. 40]. Даже с учетом поправок на солдатскую стилистику маститого американского политолога, о каком равенстве может идти речь?

Во-вторых, убеждены авторы, ЕС должен быть политически единым и говорить «одним голосом», имея дело с другими центрами силы и выступая на международных форумах. Только такая Европа будет всерьез воспринята американцами. Поэтому следует избавиться от иллюзий о сохранении национального суверенитета в ЕС,

остановить процесс постепенной эрозии его основных принципов и коллективной солидарности его государств-членов, что имело место в последние годы, возродив «динамику политической интеграции» [15. С. 30-31]. Косвенно признав, что Лиссабонский договор не продвинул политическую интеграцию, авторы призывают к возрождению ее динамики. Но после провала договора о Конституции эта тема в Евросоюзе надолго закрыта. В его «верхах» возлагают надежды на то, что создаваемая Европейская служба внешних дел поможет становлению подлинно европейской внешней политики. Но ЕСВД – это инструмент. Между его созданием и степенью готовности стран ЕС консолидировать свои внешнеполитические позиции и говорить «одним голосом» на международной арене нет прямой и автоматической связи. К тому же теперь на участие в ОВПБО есть пять легитимных претендентов – Евросовет, Еврокомиссия, Европарламент, Совет ЕС по иностранным делам и парламенты стран ЕС. В этих условиях проблема «единого голоса» становится, кроме всего прочего, проблемой взаимодействия политических и бюрократических структур Евросоюза. Так что ждать быстрого повышения эффективности ОВПБО не приходится, а принцип «единого голоса» на практике будет применяться, скорее всего, не как неукоснительное правило, а от случая к случаю, в зависимости от конкретного расклада национальных интересов в Евросоюзе. И пока ситуация не изменится, США будут развивать диалог и партнерство, в первую очередь, с Великобританией, Германией и Францией, которые обладают реальной силой и реальным влиянием на международной арене.

В-третьих, декларируют авторы, США должны избавиться от иллюзии, будто американская политическая гегемония может гарантировать мировой порядок. Как ни странно, это условие выглядит сегодня более реалистичным, чем два предыдущих. Под влиянием неудач силовой политики и экономических трудностей США Барак Обама и его администрация внесли существенные коррективы во внешнеполитический курс страны. Но насколько устойчива

эта перемена? Будет ли избран нынешний президент на второй срок? Какую альтернативную концепцию внешней политики предложит кандидат в президенты от республиканской партии? Вера значительной, вероятно, преобладающей части американских политиков, да и рядовых граждан в исключительную американскую миссию глубоко укоренилась, а память об уроках Вьетнама оказалась недолгой. Как будет на этот раз, покажет время.

Итог: предложенные в докладе условия нового партнерства ЕС–США являются максималистскими. Их отчасти не может, отчасти не готов выполнить Евросоюз; они лишь частично – в том, что касается концепции многосторонности – могут быть приняты Соединенными Штатами. Авторы доклада, искушенные политики, не могут не понимать это. Свою задачу они усматривают в том, чтобы обозначить долговременную тенденцию трансформации отношений между трансатлантическими партнерами и их совместной роли в мире XXI в. Эта тенденция просматривается в реальной жизни мирового сообщества. Однако степень ее реализации будет зависеть не только от ЕС и США, но и не меньше, если не больше, от остального мира, и не всегда понятно, видят ли авторы в нем угрозу Западу или надежду на выживание всего человечества.

Евросоюз и российский сфинкс

Трудно складываются отношения Евросоюза и с другим важнейшим партнером – Россией. Оценивать их можно по двум критериям – динамике практического взаимодействия или прогрессу стратегического партнерства. Главный парадокс этих отношений состоит в том, что, стартовав в начале 1992 г., реальное сотрудничество в целом шло по восходящей траектории, а взаимное восприятие и общий климат отношений – по синусоиде с общим трендом к понижению.

Что касается первого критерия, то с 1994 г., когда ЕС и Россия подписали Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, по 2007 г. объем их взаимной торговли (в современных границах ЕС) увеличился с

51,9 до 284,0 млрд долл. США, или в 5,5 раза. Евросоюз – первый торговый партнер России, на него приходится 52–53% ее внешней торговли. Россия поднялась на третье место во внешней торговле ЕС (после США и Китая), а ее доля выросла до 8,6%. Страна является крупнейшим поставщиком нефти и газа в страны ЕС, накопив за счет их экспорта огромные золотовалютные резервы, которые частично были использованы во время недавнего экономического кризиса для поддержки финансового сектора и промышленности, а также выполнения ранее принятых социальных программ. К концу сентября 2009 г. объем накопленных иностранных инвестиций в российскую экономику достиг 262,4 млрд долл. США, в том числе прямых – 104,1 млрд [17]. Около 80% этих сумм поступило из стран ЕС. В свою очередь, Россия с недавнего времени инвестирует в растущих размерах капитал в их экономику. По данным Федеральной службы статистики РФ (далеко не полным, как считают все эксперты), на конец сентября 2009 г. объем накопленных российских инвестиций за рубежом составил 65,6 млрд долл. США, в том числе в странах ЕС – 45,0 млрд; прямые инвестиции – соответственно 43,8 и 31,0 млрд долл. [17]. Развивается процесс взаимного проникновения и переплетения национального и транснационального капиталов стран Евросоюза и России – процесс, лежащий в основе международной экономической интеграции.

Сходный по своей сути процесс растущей взаимозависимости России и ЕС развивался после 1992 г. и в сфере безопасности. Сотрудничество в борьбе со всеми видами организованной преступности – терроризмом, торговлей наркотиками и людьми, совместное противодействие нелегальной миграции – стало практикой и закреплено рядом соглашений, подписанных после 2000 г. Создан и функционирует в различных форматах механизм диалога и взаимодействия в сфере международных отношений. Начато сотрудничество в миротворческих операциях. За полтора десятка лет накоплен огромный опыт практического взаимодействия во всех областях экономики, политики, образования, науки и куль-

туры, в котором участвуют многие миллионы людей. Благодаря не столько традиционным СМИ, сколько туризму и Интернету, жители России и стран ЕС располагают несравнимо большей информацией друг о друге, чем в начале 90-х годов.

Тем не менее взаимное восприятие и общий климат отношений эволюционировали по синусоиде с общим трендом к понижению. Особенно это проявилось в последние годы, которые оцениваются почти всеми экспертами и многими политиками с обеих сторон как кризис в отношениях ЕС–Россия. У него есть конкретные причины, но, по своей сути, это кризис концепции стратегического партнерства, инициированной Евросоюзом в 1999 г. (Common strategy of the European Union on Russia) и принятой, хотя и с некоторыми коррективами, Россией. Вначале она сыграла положительную роль, позволив открыть новые направления долгосрочного сотрудничества партнеров и расширив его масштабы. Возникший в дальнейшем (2005–2009 гг.) кризис в их отношениях был вызван глубокими расхождениями между ЕС и Россией в целях и приоритетах их стратегического партнерства. В той версии, которую предложил ЕС, первой приоритетной целью этой концепции объявлялась «консолидация демократии, правопорядка и общественных институтов» в России, второй – интеграция России «в общее европейское экономическое и социальное пространство». Эта концепция исходила из презумпции лидерства ЕС, его претензии устанавливать «правила игры» в Европе. Для России, вставшей на путь экономического роста, относительной социальной и политической стабилизации, объявившей о своем намерении играть самостоятельную роль в современном мире и жестко отстаивать свои интересы в Европе, а также и за ее пределами, такой вариант стратегического партнерства стал неприемлемым. Выявились и главные болевые точки взаимоотношений – принципиальное расхождение между Брюсселем и Москвой в оценке состояния демократии и прав человека в России и в том, какое место должна занимать эта тема в стратегическом партнерстве; несовмести-

мость двух стратегий обеспечения энергетической безопасности в Европе; соперничество ЕС и России на постсоветском пространстве.

Кульминацией кризиса стало открытое военное вмешательство России в конфликт между Грузией и отделившимися от нее республиками, Южной Осетией и Абхазией, в августе 2008 г. с последующим их признанием суверенными государствами. ЕС оценил действия России как ее фактический отказ от стратегического партнерства. С тех пор эта концепция не упоминается ни в одном официальном документе Европейского совета и Еврокомиссии. Подтверждается лишь готовность ЕС развивать с Россией «продвинутое», «усиленное» или «зрелое» партнерство. Тем не менее по прошествии двух лет можно утверждать, что Кавказский конфликт дал первый импульс к модификации отношений между Россией и Евросоюзом. Предложенный им план прекращения военных действий на Кавказе и восстановления ситуации «замороженного конфликта», известный как «план Медведева–Саркози», оказался первым примером масштабного и эффективного взаимодействия ЕС и России в целях мирного урегулирования острого регионального конфликта. Это открыло путь к возобновлению переговоров о заключении нового долгосрочного соглашения между ними взамен СПС, исчерпавшего свое действие в ноябре 2007 г. Разъясняя мотивы ЕС, Еврокомиссия в своем обзоре отношений с Россией, опубликованном в ноябре 2008 г., отметила не только высокую степень экономической взаимозависимости, но и впервые назвала Россию ключевым геополитическим актором, конструктивное участие которого является необходимой предпосылкой эффективного международного сообщества.

На наш взгляд, в течение 2009–2010 гг. признаки начавшейся модификации отношений Россия–ЕС выявились достаточно отчетливо. Один из самых важных факторов этого тренда – недавний финансово-экономический кризис, глубоко затронувший обоих партнеров и создавший новую для них ситуацию – схождения и равной заинтересованности в сотрудничестве с целью фор-

мирования новой, более устойчивой и надежной мировой финансовой системы, новых механизмов контроля и регулирования мировой экономики. Обе стороны были активными сторонниками и участниками создания Группы-20 и ее превращения в постоянно действующий механизм координации действий ее участников с целью стабилизации мирового хозяйства и обеспечения устойчивого роста. Взгляды ЕС и России на пути преодоления финансово-экономического кризиса, а также внесенные ими конкретные предложения отчасти совпали, отчасти оказались взаимодополняющими, что проявилось в ходе саммитов G-20 в Вашингтоне, Лондоне, Питтсбурге и Торонто. Кризис также поставил ЕС и Россию перед необходимостью решения некоторых актуальных проблем, возникших в двусторонних экономических отношениях (преодоление спада в торговле, возобновление активности инвесторов и т. д.).

Тенденция к активизации сотрудничества и поискам конкретных практических решений проявилась в различных областях и различных формах. В их числе – позитивные сдвиги в энергетическом сотрудничестве (урегулирование с рядом балтийских стран спорных вопросов, связанных с прокладкой газопровода «Северный поток»; подписание Меморандума о механизме раннего предупреждения в сфере энергетики; договоренность о подготовке соглашения о мирном использовании атомной энергии), подписание пяти соглашений о финансировании и реализации программ приграничного сотрудничества, а также соглашения о защите секретной информации, участие России в миротворческих операциях Евросоюза (Чад, ЦАР) и договоренность о подготовке рамочного соглашения о сотрудничестве в области кризисного регулирования и т. д. Тренду в пользу модификации отношений Россия–ЕС способствуют и такие факторы, как пересмотр курса американской внешней политики, сделанный президентом США Бараком Обамой, в том числе «перезагрузка» отношений с Россией, с одной стороны, и неудовлетворительные, с точки зрения Запада, итоги «оранжевых революций» в Грузии и Украине – с другой.

Тем не менее достаточных оснований для вывода о готовности руководства России к глубокой и последовательной модификации политики в отношении ЕС пока нет. После 2000 г., несмотря на крупнейшие изменения, происшедшие в России, ЕС и в мире, не появилось ни одного официального документа, посвященного российской стратегии в отношении ЕС. Выступления и интервью президента Д. Медведева и главы российского МИД С. Лаврова, в которых затрагивается эта тема, не восполняют отсутствия цельного программного документа. Это обстоятельство, как и непоследовательность конкретных действий Москвы в отношениях с Брюсселем, дает повод сомневаться в том, что Россия имеет четкую стратегию партнерства с ЕС. Необходимость подготовки такого документа, как говорится, назрела и перезрела. В нем должно быть четко определено место ЕС в международных приоритетах России. Совместное заявление последнего саммита Россия–ЕС (Ростов-на-Дону, 31 мая–1 июня 2010 г.) «Партнерство для модернизации» является убедительным основанием для этого. В документах, посвященных доктринам российской внешней политики, всегда подчеркивается ее многовекторность, но из этого не следует, что все ее векторы должны иметь равный вес. Осуществление коренной модернизации России, прежде всего экономической, которое обеспечило бы ей достойное место в мире XXI в., требует привлечения огромных зарубежных инвестиций, далеко превышающих уровень, достигнутый в 2006–2007 гг. Рассчитывать Россия может, в первую очередь, на прямые инвестиции из стран Евросоюза, не только крупнейших (Германия, Франция, Великобритания, Италия), но и таких, как Нидерланды, Люксембург, Швеция, Финляндия, Кипр и др. Это означает, что, с учетом важности программы модернизации, главным вектором российской внешней политики должен быть Евросоюз. Но возвращение к идее стратегического партнерства, что, кстати, проявилось на саммите в Ростове, предполагает, во-первых, готовность обеих сторон к поиску взаимных компромиссов в названных выше трех областях наибольших разногласий и, во-вторых, го-

товность российского руководства к переменам во внутренней политике, включая содействие развитию демократических институтов, укрепление законности и последовательную защиту прав личности, реформу судебной системы, эффективную борьбу с коррупцией.

Глубинный смысл того, что происходит в последние два-три года в отношениях между Европейским союзом и Россией, можно сформулировать так: обеим сторонам, кардинально изменившим свой облик в первой декаде XXI в., предстоит осмыслить эти перемены и найти новую формулу взаимодействия на будущее. Речь идет о модели отношений, рассчитанной на длительный период. Этот процесс осмысления и поисков находится в самом начале и, видимо, продлится не один год.

Проблема конечной цели Европейского союза

История европейской интеграции свидетельствует: ее крупнейшие достижения пришлись на периоды, непосредственно следовавшие за геополитическими сдвигами в мировом масштабе. Она началась в Западной Европе как реакция на результаты второй мировой войны. По мысли отцов-основателей Европейских сообществ, объединение государств этого региона было единственной альтернативой утрате самостоятельной роли Европы в мире и угрозе исчезновения самой европейской цивилизации. Второй мощный рывок европейской интеграции начался на рубеже 80-х и 90-х годов, сразу же после завершения «холодной войны», крушения коммунизма в Восточной Европе и Советском Союзе, который не вынес такого потрясения и распался на 15 государств. Принятые в 1992–1994 гг. программы строительства Экономического и валютного союза и одновременного расширения ЕС на восток были реакцией на эти события, стратегией использования возникших благоприятных условий для решительного продвижения к конечной цели – объединению Европы и созданию Европейской Федерации.

Ряд важнейших стратегических целей, ради которых была начата полвека назад интеграция, достигнут: в Европе прекратились войны, образовано пространство мира,

стабильности и сотрудничества во имя прогресса, создано единое экономическое пространство, утвердилась демократическая система организации общества и государства, установлены и в основном реализованы высокие стандарты благосостояния и прав личности. Но, как показал изложенный выше анализ нынешнего состояния Евросоюза, у него накопилось множество нерешенных проблем и невыполненных программ, четко обозначились противоречия между задачами углубления и расширения интеграции, а равно между государствами-членами.

В заключительной главе опубликованной в 2001 г. книги «Европейский Союз на пороге XXI века» рассмотрены пять вариантов развития европейской интеграции в начавшееся десятилетие – от сценария «непрерывной ускоренной динамики» до сценария «полной стагнации и системного кризиса» [18]. В результате анализа авторы пришли к выводу, что траектория развития ЕС «будет пролетать между сценариями положительной динамики с элементами неустойчивости и умеренно неустойчивой динамики» [18. С. 461]. Действительность, как говорится, превзошла все худшие ожидания. Вторую половину закончившегося десятилетия ЕС прожил в состоянии глубокого кризиса – сначала институционального, а затем и финансово-экономического. Евросоюз явно утратил динамику; инерция движения, заданная мощными импульсами в 80-е и 90-е годы прошлого века, постепенно перешла в инерцию торможения.

Это не значит, что у него нет новых, скорректированных программ, нет воли к их выполнению и продвижению вперед. Но отсутствует самое важное – общая масштабная цель, способная объединить почти три десятка государств, вдохновить и мобилизовать их политические, деловые и интеллектуальные элиты, мобилизовать общественность. Отцы-основатели Европейских сообществ видели конечную цель интеграционного проекта в создании Европейской Федерации. После крушения проекта Европейской конституции эту цель придется надолго, если не навсегда, забыть. А другой вдохновляющей цели такого же

масштаба нет. Соответственно, нет убедительных мотиваций в пользу дальнейшего углубления европейской интеграции либо как минимум они многократно слабее, чем в середине или в конце прошлого века. Отсутствие такой цели создает благоприятные условия для «разгула национальных эгоизмов» и превращает процесс принятия решений в ЕС в торг с нулевой суммой.

Геополитически понятный проект расширения Евросоюза обострил скептические настроения и привел к снижению общественной поддержки новых проектов интеграции. Рядовые граждане отказались поддержать мечты и амбиции политиков. Растущий разрыв между проинтеграционистски настроенными в целом элитами и населением означает для Евросоюза не просто ситуационный, а глубокий идейный и политический кризис, который может перерасти в стагнацию интеграционных процессов в Европе.

Это не фатально. Есть много такого, чем участники Евросоюза, старые и новые, не могут не дорожить. ЕС накопил полувековой уникальный опыт интеграции, он опирается на созданную за эти годы новую культуру межгосударственных отношений, на систему институтов ЕС и арсенал используемых ими методов решения проблем и «снятия» противоречий, пусть даже они не совершенны.

В Евросоюзе не склонны драматизировать ситуацию. Завершение ратификации Лиссабонского договора, вступившего в силу с 1 декабря 2009 г., и начавшийся выход из экономического кризиса, как полагают в Брюсселе, должны дать импульс к решению других неотложных задач. Но и в этом случае Евросоюз ждут трудные годы. Его девизом в предстоящем десятилетии, по-видимому, будет стабилизация и консолидация на достигнутых рубежах. Стало быть, этот период станет испытанием не только его сплоченности и прочности, но и жизненности самой идеи европейской ин-

теграции, или, как теперь принято говорить, европейской идентичности.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Bulletin Quotidien Europe*. № 7705–7707, 7799.
2. *Bulletin Quotidien Europe*. № 9459.
3. *Brussels European Council* (10/11 December 2009) – Conclusions // *Bulletin Quotidien Europe*. № 10039.
4. *Кавешников Н.* Лиссабонский договор: как меняется Европейский Союз // www.perspektivy.info/oykumena/politika
5. *Борко Ю.* Институциональный кризис завершился // *Европейский Союз: факты и комментарии*. № 58, октябрь–декабрь 2009 // www.edc-aes.ru
6. *Bulletin Quotidien Europe*. № 10064.
7. http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process
8. <http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries>
9. *Гостарбайтеры больше гостят, чем работают* // www.rg-rb.de/2009/38/1.shtml
10. *Eurobarometer*. № 66. September 2006. Annexes.
11. *Reshaping EU-US Relations: a Concept Paper* // www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/....-en.pdf
12. *Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy* // www.whitehouse.gov/feed/press
13. *Ashton calls for the EU's soft power to be smart power too* // www.neurope.eu/articles/
14. *Richardson H.* Smartening the EU's soft power // www.deljpn.ec.europa.eu/home/speech_en_Speech%2005/2008.php
15. *Reshaping EU-US Relations: a Concept Paper*. 2010.
16. *Бжезинский З.* От надежды к дерзанию // *Россия в глобальной политике*. Т. 8. № 1, январь–февраль 2010 г.
17. *Об иностранных инвестициях в январе-сентябре 2009 г.* // www.gks.ru/bdg/free/b04_03/
18. *Борко Ю., Буторина О.* От Европейского Союза – к Соединенным Штатам Европы? // *Европейский Союз на пороге XXI века*. М.: УРСС, 2001.



Материал поступил 7.07.2010 г.