

Глава 5

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

- ◆ *Послевоенное движение за объединение Европы* ◆ *Ста-новление интеграции (1951 г. — начало 1970-х годов)*
- ◆ *Время испытаний и поисков (начало 1970-х годов — 1984 г.)* ◆ *Новый подъем интеграционного строительства (1985–2004)* ◆ *Европейский Союз в условиях глобализации (2004 г. — по настоящее время)*

История Европейского Союза насчитывает уже почти 60 лет. За это время он прошел путь от скромной отраслевой группировки к мощному многопрофильному объединению, которое определяет лицо Европы и является одним из центров современного мира.

В научной литературе есть разные варианты периодизации европейской интеграции. Авторы данного учебника считают оптимальным выделить четыре этапа. *Первый*, динамичный и результативный, начался с Декларации Шумана 1950 г. и продлился почти 20 лет. Крах Бреттон-Вудской системы (1971) и нефтяной кризис (1973) остановили поступательное движение интеграции. Ее *второй*, достаточно сложный период длился до середины 1980-х годов. Одобренная в 1985 г. программа строительства Единого внутреннего рынка открыла *третий*, успешный этап интеграции, охвативший почти два десятилетия. С 2004 г. — после того как в ЕС вступила большая группа стран Центральной и Восточной Европы — интеграционные процессы снова замедлились. Осложнились внешние условия развития Европейского Союза. В начавшемся *четвертом* периоде ему предстоит решать нескольких крупных проблем долгосрочного характера.

5.1. Послевоенное движение за объединение Европы

Отправной точкой послевоенного движения за единую Европу принято считать речь выдающегося британского государственного деятеля Уинстона Черчилля «Трагедия Европы», произнесенную 19 сентября 1946 г. в Цюрихском университете. Черчилль призвал европейцев покончить «с национальными распрями», прежде всего с франко-германским антагонизмом, и образовать на континенте «нечто вроде Соединенных Штатов Европы».

Цитата

Все мы знаем, что обе мировые войны, через которые мы прошли, возникли из-за настойчивых притязаний воссоединенной Германии на мировое господство. Человечество за всю свою многовековую историю... не знало таких чудовищных злодеяний и такого массового уничтожения людей, какие имели место в последней из этих двух мировых боен. Виновники, безусловно, должны быть наказаны, а Германию, во избежание новых захватнических войн, следует лишить возможности перевооружаться. Но после того как все это будет сделано... нужно будет отказаться от дальнейших актов возмездия. Всем нам необходимо повернуться спиной к ужасам прошлого. Мы должны смотреть в будущее.

На мой взгляд, первым шагом к воссозданию европейской семьи народов должно быть налаживание партнерства между Францией и Германией. Только так, и никаким иным образом Франция может вновь обрести ведущую роль в Европе. Духовное возрождение Европы без участия Франции и Германии с их величайшим духовным наследием попросту невозможно.

*Уинстон Черчилль. Из речи, произнесенной
19 сентября 1946 г. в Цюрихском университете*

На создании международных организаций в Западной Европе настаивали Соединенные Штаты. Соответствующие рекомендации имелись, например, в Плане Маршалла, согласно которому с 1948 по 1951 г. в западноевропейские страны

поставлялись американские товары на льготных условиях. Западная Европа была нужна США как политический союзник в начавшейся холодной войне, а также как рынок сбыта товаров и приложения капиталов американских ТНК. После окончания войны на США приходилась почти половина мирового промышленного производства и около трети мирового экспорта товаров.

Новые организации. С 1 января 1948 г. начал действовать таможенный союз Бельгии, Нидерландов и Люксембурга (Бенилюкс). В марте того же года Великобритания, Франция и страны Бенилюкс подписали Договор об экономическом, социальном и культурном сотрудничестве, а также коллективной самообороне.

В мае 1948 г. в Гааге состоялся Конгресс Европы (Congress of Europe), на котором представители 16 европейских стран, а также наблюдатели из США и Канады обсуждали самые разнообразные интеграционные планы — вплоть до немедленного создания федеративного государства. Реальным итогом Конгресса стало образование Совета Европы, начавшего действовать в мае 1949 г. Первоначально он занимался сотрудничеством в сфере экономики, социального развития, культуры, законодательства, науки и техники. Теперь деятельность Совета Европы сосредоточена на вопросах обеспечения и защиты прав человека.

В 1948 г. по инициативе Вашингтона была образована Организация европейского экономического сотрудничества (ОЕЭС), позже преобразованная в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Ныне она объединяет 30 промышленно развитых стран мира. В 1950 г. также при посредничестве США был учрежден Европейский платежный союз. Он помог европейским странам восстановить конвертируемость национальных валют и наладить трансграничные расчеты, необходимые для развития их внешней торговли. Ключевую роль США сыграли и в создании Организации Североатлантического договора (НАТО), которая начала функционировать с 1949 г. как военно-политический блок, противостоящий СССР и его союзникам.

Движущие силы. Подъему общеевропейского движения способствовало несколько основных факторов.

Во-первых, народы Европы нуждались в долгосрочном мире. После двух мировых войн стало ясно, что концепция национального государства, зародившаяся и воплощенная в Европе в ее абсолютной форме (без каких-либо ограничений национального суверенитета) неизменно ведет к национализму и международным конфликтам. Еще во время войны, особенно в антифашистском движении Сопротивления, стали возрождаться идеи единой Европы с наднациональной политической структурой, которая заменила бы окончательно скомпрометировавшую себя традиционную структуру межгосударственных отношений, основанную на принципе «европейского баланса сил». Настороженное отношение Франции и других европейских стран к Германии усиливало стремление связать ее международными обязательствами.

Во-вторых, политические элиты понимали, что экономическое возрождение региона возможно только при условии его тесной консолидации. Поступление американской помощи по Плану Маршалла завершалось в 1951 г. В своем дальнейшем экономическом развитии западноевропейские страны могли опираться в основном друг на друга. Для этого требовалось активизировать их внешнюю торговлю и наладить широкую промышленную кооперацию. В январе 1949 г. на совещании в Москве представители Болгарии, Венгрии, Польши, Румынии, СССР и Чехословакии учредили Совет экономической взаимопомощи (СЭВ). В 1950 г. к нему присоединилась ГДР. Целью организации являлось развитие сотрудничества между странами «народной демократии» на принципах планового хозяйствования и единства социалистического лагеря¹. Страны Центральной и Восточной Европы, бывшие ранее традиционными источниками сырья и рынками сбыта для западноевропейских предприятий, оказались в зоне влияния СССР.

В-третьих, в итоге Второй мировой войны Западная Европа утратила роль одного из главных мировых центров силы. Сформировалась новая, биполярная система междуна-

¹ Подробное описание и оценка итогов деятельности СЭВ заслуживают отдельного исследования и не входят в задачу данного издания.

ных отношений, называемая Ялтинско-Потсдамской, с двумя полюсами — США и СССР. Именно они стали главными действующими лицами развернувшейся холодной войны с присущей ей гонкой вооружения и ядерным противостоянием. Послевоенный раздел Европы на сферы влияния, образование двух немецких государств — ФРГ и ГДР, а также война между двумя корейскими государствами при участии вооруженных сил США, Китая и СССР в 1950–1952 гг. ясно показали европейцам, что ключевые вопросы современности решаются без их участия. Провозглашение независимости Индии в 1947 г. положило начало крушению колониальной системы, являвшейся прежде важнейшим инструментом мирового господства европейских метрополий. Западной Европе предстояло заново определить свое место в системе международных отношений, найти новые рычаги укрепления своих позиций.

Декларация Шумана открыла путь к европейской интеграции. 9 мая 1950 г. министр иностранных дел Франции Робер Шуман обратился к Правительству ФРГ с предложением создать франко-германское объединение угля и стали, открытое для присоединения других стран. Федеральный канцлер только что учрежденной Федеративной республики Германии Конрад Аденауэр, видевший ее будущее в союзе западных демократий, ответил немедленным согласием. Значение декларации выходило далеко за рамки отношений двух бывших противников в войне. Она призывала к созданию «общей основы экономического развития, которая явится первым шагом к Европейской федерации».

Цитата

Рим и Византия, подорванные внутренними противоречиями, погибли из-за своего глупого соперничества. Современная Европа, если и не достигла еще такой степени разложения, стоит перед той же угрозой. Раздробленность задерживает ее подъем; соперничество между европейскими нациями истощает их силы перед лицом враждующих блоков.

Робер Шуман, январь 1963 г.

Предложенная концепция европейского строительства (ее инициатором и первым автором был Жан Монне — известный политический деятель и руководитель плана послевоенного восстановления экономики Франции) впоследствии легла в основу европейской интеграции. Ее действующие по сей день принципы таковы:

- вместо Европы, раздираемой националистическими противоречиями, необходимо создать единую, миролюбивую Европу;
- единая Европа должна строиться постепенно, с упором на приоритетные области, где сотрудничество наиболее актуально и достижимо;
- объединение должно начаться в сфере экономики, что отвечает насущным потребностям участвующих государств и не затрагивает чувствительные сферы (такие как национальная безопасность, оборона, внешняя политика и т.п.);
- важнейшим условием продвижения к единой Европе должно стать формирование единой правовой базы и системы общих институтов, которым делегируется часть суверенных прав стран-участниц.

5.2. Становление интеграции (1951 г. — начало 1970-х годов)

Обстановка в мире. После войны Западная Европа переживала мощный экономический подъем. На протяжении 1950-х и 1960-х годов темпы роста ВВП в регионе составляли в среднем 5% год. Уровень жизни населения устойчиво повышался, рос внутренний спрос, улучшалась социальная обстановка. Повсюду проводились глубокие экономические и политические реформы. Создавались системы государственного регулирования экономики, а традиционная конфронтация между трудом и капиталом заменялась практикой «социального партнерства». Происходило укрепление демократических институтов или их восстановление (в Германии и Италии).

Международная обстановка в те годы определялась противостоянием двух общественных систем и их военно-политических блоков — НАТО и Организации Варшавского договора (ОВД).

Однако холодная война с такими ее драматическими событиями, как сооружение Берлинской стены (1961), Карибский кризис (1962), введение советских войск в Венгрию (1956) и Чехословакию (1968) не тормозила, а скорее стимулировала интеграцию. Хотя все страны ЕЭС, будучи членами НАТО, увеличили военные расходы, основную их часть (особенно на развитие ракетно-ядерных сил) взяли на себя США. Западная Европа, прикрываемая американским щитом, могла сосредоточиться на внутренних реформах и наращивании экономической силы.

На рубеже 1940–1950-х годов начался распад колониальных империй. Франция вела и проиграла войны во Вьетнаме и Алжире. Таков же был итог совместной франко-британской интервенции 1956 г. в Египет, национализировавший Суэцкий канал. После этих поражений европейские государства-метрополии (а к ним относились также Бельгия и Нидерланды) стали придавать еще большее значение строительству европейских сообществ.

Основные договоры. *Договор о Европейском объединении угля и стали (ЕОУС)* был подписан в Париже в апреле 1951 г. сроком на 50 лет. Его участниками стали шесть стран: Бельгия, Италия, Люксембург, Нидерланды, ФРГ и Франция. Договор вступил в силу в июле 1952 г. Его основные цели — создание общего рынка угля и стали, модернизация и повышение эффективности производства в угольной и металлургической промышленности, а также улучшение условий труда и решение проблем занятости в этих отраслях. Договор был призван укрепить мир в Европе и создать предпосылки для тесного объединения народов.

Угольная и сталелитейная промышленность были тогда стратегическими отраслями. Уголь являлся главным источником энергии, необходим был и для выработки стали. Она, в свою очередь, составляла основу тяжелого машиностроения (базовой отрасли промышленности) и производства военной техники. Поставив данные отрасли под наднациональный контроль и создав общий рынок данных товаров, члены ЕОУС решали две задачи. Во-первых, они способствовали модернизации всего национального хозяйства. Во-вторых, устранялась возможность того, что одна из стран-участниц начнет готовиться к войне.

27 мая 1952 г. те же шесть стран подписали договор, учредивший *Европейское оборонительное сообщество (ЕОС)*. Одновре-

менно была начата подготовка договора, учреждавшего *Европейское политическое сообщество*. В соответствии с ними предполагалось создать новую (федеральную по типу), структуру органов в сфере внешней политики, обороны, защиты прав человека. Однако в августе 1954 г. Национальное собрание Франции отвергло Договор о ЕОС, после чего прекратилась и подготовка второго договора. Попытка форсировать военно-политическую интеграцию не удалась. Таким образом, европейская интеграция долгие годы развивалась в основном в сфере экономики.

25 марта 1957 г. те же шесть государств подписали в Риме два бессрочных договора, учредившие *Европейское экономическое сообщество (ЕЭС)* и *Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом)*. Римские договоры вступили в силу 1 января 1958 г. В результате шесть названных стран стали участниками трех сообществ: ЕОУС, ЕЭС и Евратома. Отсюда пошло название Европейские сообщества или просто Сообщества. В 1992 г. на их основе был учрежден Европейский Союз¹.

Евратом ставил целью сотрудничество шести стран — членов ЕОУС в области мирного использования атомной энергии. Эта инициатива исходила от Комитета борьбы за Соединенные Штаты Европы — общественной организации, которую в 1955 г. учредил Жан Монне, чтобы объединить политические партии и профсоюзы стран «шестерки» под лозунгом «единой Европы». Идея создания Евратома сразу получила широкую поддержку. Ядерные исследования, в которых Европа сильно отставала от США и СССР, находились на передовом крае науки, с ними связывались планы модернизации экономики и перехода на новые источники энергии.

Цитата

Объединившись, наши страны способны сами развивать атомную промышленность. Они составляют единый регион, способный быть на уровне великих мировых держав. Однако порознь они не способны преодолеть отставание, являющееся следствием европейской раздробленности.

Декларация первой сессии Комитета борьбы за Соединенные Штаты Европы, 19 января 1956 г.

¹ В научной литературе аббревиатура ЕС расшифровывается двояко: Европейское сообщество и Европейский Союз.

В договоре о ЕЭС ставилась цель сначала создать в рамках «шестерки» таможенный союз, а затем перейти к общему рынку. Эта последовательность соответствовала утвердившемуся тогда представлению о стадиях интеграции (схема Белы Балаши — см. гл. 1, п. 4). На первом этапе планировалось отменить таможенные пошлины и количественные ограничения в торговле промышленными товарами, создать общий таможенный тариф, ввести общую аграрную и торговую политику, а также начать координацию других сфер экономической политики. На второй стадии предполагалось реализовать конечную цель договора: обеспечить четыре свободы — движения товаров, физических лиц, услуг и капиталов.

8 апреля 1965 г. в Брюсселе был подписан договор, учреждающий единый Совет и единую Комиссию европейских сообществ. Данный акт, часто называемый *Договором о слиянии*, вступил в силу с 1 июля 1967 г. До этой даты главные органы трех сообществ (ЕОУС, Евратома и ЕЭС) действовали параллельно. Теперь единый Совет и единая Комиссия вместе с Европейским парламентом и Судом ЕС образовали современную институциональную структуру сообществ.

Внутренняя политика. Согласно договору о ЕЭС его участники начали ступенчато снижать таможенные тарифы во взаимной торговле. Первое снижение на 10% было осуществлено 1 января 1959 г. Далее тарифы уменьшались почти ежегодно; параллельно сокращался разрыв между усредненными и национальными уровнями тарифов. В итоге с 1 июля 1968 г. внутренняя торговля в сообществе стала беспошлинной, а на его внешних границах был введен Общий внешний таможенный тариф. Два года спустя торговая политика перешла из компетенции национальных правительств в компетенцию органов ЕЭС. Таким образом, «шестерка» стала таможенным союзом. Это содействовало быстрому росту внутрирегиональной торговли.

Летом 1958 г. был утвержден механизм общей сельскохозяйственной политики ЕЭС. Ее главные цели состояли в том, чтобы достичь полной самообеспеченности стран «шестерки» продовольствием, гарантировать фермерам стабильный доход и защитить местных производителей от конкуренции извне. Средства на эти мероприятия выделял Европейский фонд

ориентации и гарантий сельского хозяйства (ФЕОГА), начавший действовать с 1964 г.

В 1965–1966 гг. ЕЭС пережило первый в своей истории кризис, который едва не привел к распаду объединения.

События и факты. Люксембургский компромисс

В 1965 г. Комиссия ЕС предложила передать Сообществу средства от таможенных сборов и направить их на финансирование общей аграрной политики, т.е. дело шло к образованию собственного бюджета ЕС. Кроме того, согласно Договору о ЕЭС с 1966 г. должен был вступить в силу принцип голосования большинством при принятии решений органами Сообщества (главным образом, Советом). Оба этих запланированных шага означали усиление федеративного характера Сообщества и передачу новой порции национального суверенитета органам ЕС.

Франция в лице Президента генерала Шарля де Голля намеревалась во что бы то ни стало сохранить за собой право вето при принятии решений в ЕС. По словам Жана Монне, де Голль «верил, что Европа будет вращаться вокруг Франции, и не признавал делегирования суверенитета. Он не понимал, сколь иллюзорно его желание создать сообщество народов без общих правил и институтов, без равенства». В знак протеста против этих инициатив французские представители в течение всего второго полугодия 1965 г. не являлись на заседания совместных органов ЕС. Политика «пустого кресла» завела Сообщество в тупик. Но так как остальные его участники не могли двигаться вперед без Франции, им пришлось пойти ей навстречу.

В январе 1966 г., после того как де Голль был вновь избран президентом, французские представители вернулись на заседания высших органов ЕС в Люксембурге. Знаменитый Люксембургский компромисс состоял в том, что при принятии решений, затрагивающих «жизненно важные интересы» той или иной страны, она сохраняла за собой право вето. Работа органов ЕС возобновилась. В 1970 г. у Сообщества появились собственные ресурсы. Однако до середины 1980-х годов голосование квалифицированным большинством практически не применялось.

Внешние отношения. В 1950-е и 1960-е годы сообщества установили официальные отношения со многими десятками государств и обменялись с ними представительствами. После перехода торговой политики в ведение Комиссии и Совета ЕС было заключено множество торговых соглашений с этими государствами. В 1963 г. в г. Яунде (Камерун) было подписано первое соглашение с целой группой государств — Конвенция о преференциальной торговле между ЕЭС и 18 странами Африки (в основном бывшими французскими и бельгийскими колониями) сроком на пять лет. Она предусматривала свободный доступ товаров этих беднейших стран на рынок ЕС, а также техническую и финансовую помощь со стороны «шестерки». В 1969 г. была подписана вторая Яундская конвенция почти в том же составе участников и снова на пять лет.

В целом на протяжении 1950–1960-х годов европейская интеграция уверенно набирала силу. За два десятилетия была образована система руководящих органов сообществ, введена в действие общая сельскохозяйственная политика и главное — создан таможенный союз со свободным движением товаров внутри «шестерки». Данный этап резонно считается динамичным и успешным.

5.3. Время испытаний и поисков (начало 1970-х годов — 1984 г.)

Обстановка в мире. Начало 1970-х годов ознаменовалось двумя мировыми потрясениями. В августе 1971 г. произошел распад Бреттон-Вудской валютной системы, основанной на золото-долларовом стандарте. США (ввиду истощения государственных золотых запасов на фоне войны во Вьетнаме) отказались обменивать предъявленные ему французским правительством доллары на золото. Это положило конец устойчивой практике определять курсы национальных валют через их золотое содержание. Теперь курс той или иной валюты определялся на основе хаотичных движений рыночной конъюнктуры. Мир раз и навсегда перешел от фиксированных курсов к плавающим.

В 1973 г. на фоне арабо-израильской войны случился первый нефтяной кризис: страны ОПЕК повысили экспортные

цены в 4 раза. В 1978 г. подъем нефтяных цен возобновился. В общей сложности с 1970 по 1980 г. они выросли в 10 раз.

В первой половине 1970-х годов противостояние между Востоком и Западом временно ослабло. Процесс разрядки международной напряженности наиболее отчетливо проявился в Европе, где его инициаторами выступили вместе с Советским Союзом два ведущих участника ЕС — ФРГ и Франция. Летом 1973 г. началась работа Общеευропейского совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. В нем приняли участие 33 европейские страны, а также США и Канада. Совещание завершилось подписанием в 1975 г. в Хельсинки Заключительного акта (неофициально — Хельсинкский акт), закрепившего нерушимость послевоенных границ в Европе. Кроме того, этот документ декларировал курс на развитие сотрудничества между капиталистическими и социалистическими странами по экономическим, научно-техническим и гуманитарным вопросам. От имени ЕЭС Хельсинкский акт подписал Премьер-министр Италии Альдо Моро.

Цитаты

Идея объединения усилий государств в пользу развития мирного сотрудничества в Европе реализовалась в новых условиях в предложении Советского Союза и других социалистических стран о проведении общеευропейского совещания. Отнюдь не легко прокладывался путь к его созыву. И все же настойчивая борьба за осуществление этой инициативы увенчалась успехом — встречей в Хельсинки...

А.А. Громыко, министр иностранных дел СССР (Памятное. Книга вторая. М.: Изд-во полит. лит-ры, 1990. С. 4–5)

...мы начали и развиваем политику взаимопонимания, целью которой было и остается — засыпать рвы «холодной войны». Я думаю, с течением времени выявилось, что не только напряженность, но и разрядка напряженности может стать заразительной. Федеративная Республика Германии ... стремится к созданию мира в Европе, в условиях которого также и немецкий народ путем свободного самоопределения сможет добиться своего единства.

*Вилли Брандт, Федеральный канцлер ФРГ.
Из речи на сессии Генеральной ассамблеи
ООН 25 сентября 1973 г.*

Тут, в Европе, не раз увенчивали себя сомнительными «лаврами» агрессоры, а затем на них падало проклятие пародов. Тут, в Европе, в политическую доктрину возводились притязания на мировое господство, кончавшиеся крахом государств, ресурсы которых были поставлены на службу преступным человеконенавистническим целям.

Вот почему пробил час сделать неизбежные коллективные выводы из опыта истории. И мы здесь делаем эти выводы с полным сознанием своей ответственности за будущее Европейского континента, который должен существовать и развиваться в условиях мира.

*Л.И. Брежнев, Генеральный секретарь ЦК КПСС.
Из выступления в Хельсинки на Совещании по
безопасности и сотрудничеству в Европе 31 июля
1975 г.*

Резкое повышение нефтяных цен повлекло удорожание промышленных товаров, нарушение платежных балансов и общее ухудшение экономической ситуации в странах Запада. Особенно пострадала экономика членов ЕС, покрывавших более 60% своих энергетических потребностей за счет импорта ближневосточной нефти. Снижение рентабельности производства (из-за роста энергетической составляющей) привело к сокращению объемов выпуска продукции, увеличению безработицы и ухудшению социальной обстановки. В 1975 г. Западную Европу поразил первый за послевоенные годы экономический кризис. В 1981–1982 гг. спад промышленного производства повторился.

Нефтяные кризисы заставили страны ЕЭС снижать энергоёмкость производства и диверсифицировать источники энергии. Началась длительная и болезненная структурная перестройка экономики. Если раньше ее локомотивом была тяжелая промышленность, то теперь — нефтехимия, производство пластмасс, приборостроение, электротехника. Для их развития требовались большие государственные вливания. Бюджетные средства шли на выплату социальных пособий, в том числе по долгосрочной безработице: уволенные шахтеры и металлурги больше не были востребованы рынком. Почти

во всех странах государственные бюджеты стали дефицитными, быстро росли государственные долги.

Основные договоры. В этот период европейские сообщества действовали на основе имевшихся договоров. Ввиду экономического кризиса и общего торможения интеграционных процессов ни одного нового договора заключено не было.

Внутренняя политика. На волне интеграционных успехов 1950–1960-х годов европейские сообщества в 1969–1971 гг. разработали план перехода к Экономическому и валютному союзу. Неофициально его называют «планом Вернера» — по имени главного разработчика, премьер-министра Люксембурга Пьера Вернера. План предусматривал постепенное снятие ограничений на движение капиталов внутри ЕС, жесткую фиксацию курсов европейских валют и возможный переход к 1980 г. на единую валюту. Венцом этой стратегии должно было стать создание политического союза.

Однако отмена свободного конвертирования доллара в золото привела к расстройству международной валютной системы, девальвации не только доллара, но и большинства европейских валют. Из «плана Вернера» удалось выполнить только первую часть — создать в 1971 г. механизм «валютной змеи». Она действовала как валютный коридор: страны ЕЭС и некоторые другие европейские государства привязывали свои валюты друг к другу и допускали их колебания в заданных границах. Механизм работал, но с частыми сбоями. В 1979 г. на его базе была создана Европейская валютная система с собственной расчетной единицей — ЭКЮ.

На фоне экономического кризиса страны ЕЭС, стремясь поддержать национальную промышленность, начали действовать вопреки букве и духу Римских договоров — применять к партнерам по Сообществу протекционистские меры. Так как вводить импортные пошлины было нельзя (из-за вступившего в силу таможенного союза), в ход пошли нетарифные ограничения: стандарты, субсидии национальным производителям, импортные лицензии, различные процедурные предписания. Органы ЕС осуждали эту практику и, как могли, боролись с ней. В политических и интеллектуальных кругах стран ЕЭС появилось множество «европессимистов» и «евроскептиков».

Газеты пестрели такими формулировками, как «с идеей единой Европы покончено», «интеграция на смертном одре» и т.п.

В рассматриваемый период были приняты два стратегических решения в институциональной сфере. В 1974 г. был создан Европейский совет на уровне глав государств и правительств, отныне первые лица стран ЕС стали встречаться регулярно. В том же году было решено перейти к прямым выборам в Европейский парламент. Впервые они состоялись в 1979 г. Сообщество приступило к проведению региональной политики, главным инструментом которой стал созданный в 1975 г. Европейский фонд регионального развития (ЕФРР). В 1984 г. была принята Первая рамочная программа научно-технического развития ЕС.

Внешние отношения. Хотя сфера внешней политики полностью оставалась в компетенции государств-членов, необходимость ее координации становилась все более актуальной. Для этого в 1970 г. был создан специальный механизм — Европейское политическое сотрудничество, в рамках которого регулярно встречались национальные министры иностранных дел. В 1970-е гг. страны ЕЭС провели серию согласованных дипломатических действий с целью ослабления напряженности в отношениях с арабскими государствами. Этот механизм активно действовал в период подготовки и проведения Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе.

Вступление в ЕС в 1973 г. Великобритании, имевшей до войны множество колоний, позволило странам сообщества расширить особый диалог с развивающимися странами. В продолжение двух Яундских конвенций в 1975 г. в столице Того г. Ломе была подписана новая конвенция с 46 странами Африки, Карибского бассейна и Тихого океана (АКТ). Впоследствии Ломейские конвенции подписывались через четыре-пять лет. Последняя, четвертая, была заключена в декабре 1989 г. и действовала до 1999 г.

Расширение состава. В 1962 г. Великобритания (инициировавшая двумя годами раньше создание другой интеграционной группировки — ЕАСТ) подала заявление о приеме в ЕЭС. Однако ему воспрепятствовала Франция. В 1967 г. Великобритания подала новое заявление, принесшее тот же результат. Главным противником ее вступления был Президент

Франции Шарль де Голль, считавший, что в силу своих особых связей с Соединенными Штатами Великобритания будет играть в ЕЭС негативную роль, подрывая его единство и самостоятельность в отношениях с США.

Переговоры о вступлении Великобритании, а также Дании, Ирландии и Норвегии в европейские сообщества начались только в 1969 г., вскоре после отставки де Голля. Три первые страны стали ее членами с 1 января 1973 г., тогда как национальный референдум в Норвегии дал отрицательный результат. «Шестерка» превратилась в «девятку». По приросту экономической мощи данное расширение было крупнейшим в истории ЕС: его ВВП увеличился более чем на 30%.

Во второй половине 1970-х годов начались переговоры с Грецией, Португалией и Испанией. Им предшествовали политические перемены в этих странах. В Греции пала военная диктатура «черных полковников» — группы реакционно настроенных офицеров, захвативших власть в середине 1960-х годов. В Португалии и Испании победили (причем без кровопролития) демократические революции, ликвидировавшие диктаторские режимы. В 1981 г. Греция стала десятым членом ЕС. Испания и Португалия вступили в Европейское сообщество уже на новом этапе его развития, в 1986 г.

В целом второй этап европейской интеграции был сложным и противоречивым, недаром сами европейцы называют его временем «евросклероза» и «евроскептицизма». По некоторым направлениям наблюдался застой интеграции или даже откат назад. Тем не менее сообщества сумели преодолеть дезинтеграционные тенденции и к концу этого этапа возобновить движение вперед. Объединение выдержало испытание на прочность, подтвердило свою жизнеспособность. Оно также расширилось с шести до десяти членов.

5.4. Новый подъем интеграционного строительства (1985–2004)

Обстановка в мире. Начиная с середины 1980-х годов Сообщество вступило в 20-летний период динамичного развития. К этому времени структурная перестройка западноевропейской экономики в целом завершилась. Она верну-

лась к устойчивым тепам роста, хотя не таким высоким, как в 1950-е и 1960-е годы. Международная обстановка также благоприятствовала европейской интеграции. Новый лидер СССР Михаил Горбачев, пришедший к власти в 1985 г., радикально изменил внешнюю политику страны, взяв курс на сотрудничество с Европейским сообществом и Западом в целом. Советский Союз и США заключили договоры об ограничении ракетно-ядерных сил. В 1989 г. после 10-летнего пребывания советские войска покинули Афганистан.

На рубеже 1980-х и 1990-х годов в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), а затем в СССР рухнул социализм, после чего распался и сам Советский Союз. Эти события круто изменили ход мировой истории. В Европе остался один военно-политический блок — НАТО, один центр экономической силы, стабильности и притяжения — европейские сообщества. Все это создавало максимально благоприятные условия для того, чтобы вывести интеграцию на более высокую ступень и распространить ее на бывшие страны советского блока.

Вместе с тем дезорганизация старого миропорядка привела к усилению политической нестабильности в мире. Кризис в Косово стал причиной войны в Югославии, в 1999 г. силы НАТО подвергли бомбардировкам Белград и другие города страны. Новой угрозой безопасности стал международный терроризм. 11 сентября 2001 г. были взорваны два небоскреба в Нью-Йорке, а в марте 2004 г. прогремели взрывы в Мадриде. В 2003 г. США вторглись в Ирак, не получив санкции Совета Безопасности ООН. В ответ на эти события Евросоюз усилил свою активность на международной арене в рамках как общей внешней и оборонной политики, так и внешней политики его крупнейших государств (Франции, Германии и Великобритании).

Основные договоры и документы. В феврале 1986 г. государства — члены ЕС подписали *Единый европейский акт (ЕЕА)*, вступивший в силу с 1 июля 1987 г. Его главной задачей было создание к декабрю 1992 г. единого внутреннего рынка товаров, услуг, капиталов и лиц. Таким образом, ЕС вернулось к долгосрочной цели, сформулированной еще в Римском договоре. ЕЕА явился крупнейшим со

времени подписания Римских договоров программным документом ЕС.

Акт наделил Сообщество новыми функциями: было решено начать политику социально-экономического сплочения стран ЕС, а также научно-техническую и экологическую политику. Документ зафиксировал юридический статус Европейского политического сотрудничества, в рамках которого проводилась координация внешнеполитических действий стран-членов. Это открывало путь к становлению общей внешней политики ЕС и более тесному сотрудничеству государств-членов в области безопасности и обороны. В ЕЕА впервые после 1969–1970 гг. было заявлено, что Европейское сообщество ставит своей целью создание экономического и валютного союза.

Акт узаконил сложившуюся практику регулярных встреч глав государств и правительств стран ЕС. Таким образом, Европейский совет официально стал еще одним органом ЕС. Были расширены полномочия Суда ЕС и учрежден новый орган — Суд первой инстанции, призванный разгрузить Суд ЕС. Расширились полномочия Совета (министров) и Европейского парламента. Чтобы улучшить работу органов ЕС, были упрощены некоторые процедуры и расширен круг вопросов, решения по которым могут приниматься большинством голосов, а не единогласно.

Договор о Европейском Союзе (неофициально Маастрихтский договор) был подписан 7 февраля 1992 г. в голландском городе Маастрихте и вступил в силу 1 ноября 1993 г. Важно уяснить, что Договор о Европейском Союзе не дополнял заключенный в 1957 г. Договор о ЕЭС, а являлся еще одним основополагающим документом. С тех пор ЕС функционирует на основе двух главных актов — Договора о ЕЭС и Договора о Европейском Союзе. Все последующие договоры (Амстердамский, Ниццкий и Лиссабонский) только вносили поправки в оба эти акта, но не создавали новых. Создать единый новый договор взамен действующих двух должна была конституция ЕС, однако она не была принята.

В соответствии с Договором о Европейском Союзе Сообщество получило новое название, соответствующее более высокому уровню интеграции. Договор распространил пол-

номочия органов ЕС на новые сферы, которые традиционно являются предметом национального суверенитета. Поэтому многие восприняли его как шаг к созданию Европейской федерации (Соединенных Штатов Европы). На практике же переход к политическому союзу до сих пор не состоялся.

Маастрихтский договор создал систему трех «опор». Первую составили три сообщества (ЕОУС, Евратом и ЕЭС), вторую — Общая внешняя политика и политика безопасности, третью — внутренние дела и юстиция. Первая «опора» включила все традиционные области интеграции, преимущественно экономической, где Сообщество сильно продвинулось вперед, и где значительная часть компетенций уже была передана на наднациональный уровень. Поэтому в данной «опоре» решения по вопросам принимаются преимущественно на основе коммунитарного метода — институтами сообществ и подлежат контролю со стороны Суда ЕС. Во второй и третьей «опорах» решения принимаются странами ЕС на основе межправительственного сотрудничества, ответственность за их выполнение несут сами государства.

Ключевой задачей ЕС Договор провозгласил создание Экономического и валютного союза (ЭВС) и введение единой европейской валюты, что вывело бы экономическую интеграцию на самую высокую — четвертую — стадию. Решение о единой валюте было беспрецедентным и для самого ЕС, и для мировой экономической истории. Именно оно стало символом Маастрихтского договора и центром притяжения общественного мнения. Сильные эмоции вызвал сам факт того, что ЕС замахнулся на святое святых государственного суверенитета — национальные деньги. В ходе согласования договора Великобритания и Дания оговорили свое право не переходить к будущей единой валюте. В договоре подробно излагались принципы и механизмы ЭВС. В специальном разделе устанавливались правила разработки и реализации общей экономической политики, утверждались устав Европейского центрального банка и его функции, определялись критерии, необходимые для вступления страны в валютный союз (критерии конвергенции, или маастрихтские критерии).

Маастрихтский договор открывал новые горизонты и для политической интеграции. Здесь планировалось перейти от

координации внешней политики государств — членов ЕС к общей внешней политике и политике безопасности (ОВПБ). Для этого вводилось две новых формы взаимодействия: общие позиции ЕС (принимаемые по актуальным международным вопросам) и совместные действия государств — членов ЕС (в форме гуманитарных миссий и военных операций в третьих странах). Государства-члены сохранили свои суверенные права в данной области, но одновременно обязались воздерживаться от любых действий, противоречащих интересам Союза и ослабляющих его сплоченность.

Договор предусматривал более тесное межправительственное сотрудничество в области правосудия и внутренних дел. Особое внимание было уделено вопросам регулирования иммиграции и предоставления убежища. Для борьбы с организованной преступностью и наркоторговлей создавалось европейское полицейское ведомство — Европол. Впервые вводилось гражданство ЕС. Оно позволяло каждому гражданину Союза проживать в любой его стране. Гражданам государств-членов независимо от того, где на территории ЕС они находились, было предоставлено право избирать и быть избранными в местные органы власти и в Европейский парламент. Расширились полномочия ЕС в защите прав и интересов граждан. Вводился институт омбудсмена — уполномоченного ЕС по правам человека.

Новые полномочия появились и у Европейского парламента. В частности, была введена процедура «совместного принятия решений», предусматривавшая возможность третьего чтения при наличии разногласий между Парламентом и Советом и право Парламента заблокировать принятие решения.

Компетенция ЕС распространилась на новые области — защиту прав потребителей, здравоохранение, транспорт, образование. Расширилась его компетенция в сфере социальной политики.

Маастрихтский договор сыграл огромную роль в современной истории ЕС и всей Европы. Вместе с тем в нем имелся важный изъян. В текст предполагалось включить раздел о глубокой реформе всей системы органов (институтов) ЕС с учетом новых задач интеграции и возросшего числа ее участ-

ников. Однако договориться о реформе не удалось. Некоторые государства резко возражали против дальнейшего расширения полномочий органов ЕС и круга вопросов, решаемых большинством голосов.

Амстердамский договор был подписан в столице Нидерландов 2 октября 1997 г. Он представлял собой скорректированный и расширенный вариант Маастрихтского договора. Наиболее существенные изменения произошли в сфере внутренних дел и юстиции. Вопросы визового контроля, предоставления убежища, иммиграции, охраны внешних границ, а также правового сотрудничества по гражданским делам (например, браки, разводы, алименты, родительские права) были переведены из третьей «опоры» в первую, т.е. они перешли из сферы межправительственного сотрудничества в сферу компетенции Сообществ. В третьей «опоре» остались уголовно-правовое сотрудничество, полицейское сотрудничество и сотрудничество таможенных служб стран ЕС.

В право ЕС были включены шенгенские правила (об отмене контроля на внутренних границах и охране внешних границ), которые ранее действовали автономно и оставались вне его юрисдикции. Таким образом, было усилено наднациональное начало в управлении внешними границами Союза. Теперь каждая страна ЕС, имеющая внешнюю границу, охраняет свой участок в соответствии с общими правилами.

Амстердамский договор расширил раздел Маастрихтского договора, посвященный ОВПБ. Он определил механизмы ее осуществления и учредил пост Генерального секретаря Европейского совета / Высокого представителя по ОВПБ, которому дано право представлять Европейский совет в переговорах с третьими сторонами.

В очередной раз были увеличены полномочия Европейского парламента, расширен перечень вопросов, решения по которым принимаются большинством голосов. Но Договор опять не решил задачу, поставленную еще при подготовке Договора о Европейском Союзе: провести полную реформу его институциональной системы.

Ниццкий договор был подписан главами государств и правительств сначала 11 декабря 2000 г., а потом (в окончательной версии) 26 февраля 2002 г. во французском городе Ниц-

ца. Он вступил в силу с 1 февраля 2003 г. Данный договор, как и Амстердамский, явился модификацией Маастрихтского договора, причем также не до конца успешной. Давно запланированная реформа институтов снова была проведена в урезанном виде.

Договор решил вопросы, без которых Союз не мог приступить к расширению на Восток. Он определил новые квоты для действующих и будущих государств-членов в Совете ЕС и Европарламенте. При голосовании квалифицированным большинством в Совете был введен принцип двойного большинства. Он потребовался для того чтобы малые страны (число которых резко увеличивалось) не могли блокировать в Совете решения, отвечающие интересам основного состава ЕС. Такой риск возникал из-за того, что традиционно малые страны имеют в органах ЕС больше мест в расчете на душу населения, чем крупные государства. Принцип двойного большинства предписал учитывать не только число голосов, поданных против проекта, но и численность населения в этих странах. Кроме того, были снова расширены полномочия Европейского парламента.

Внутренняя политика. Пройдя долгий путь испытаний, Общество в середине 1980-х годов вступило в новый этап — завершения формирования Единого внутреннего рынка (ЕВР). Для этого Комиссия ЕС подготовила детальную программу действий, опубликованную в Белой книге (1985.). Она содержала около 300 мероприятий по всем направлениям экономической политики с указанием сроков их выполнения. Правовой базой программы стал упомянутый выше Единый европейский акт. За некоторыми исключениями (интеграция национальных рынков государственных закупок и финансовых рынков, различия между налоговыми системами) план был выполнен к намеченному сроку. 1 января 1993 г. Единый внутренний рынок ЕС стал фактом.

Успешное выполнение этой важнейшей программы стало возможным благодаря появлению нового яркого лидера, умевшего ставить дерзкие цели и убеждать в своей правоте. В 1985 г. на пост председателя Европейской комиссии был назначен Жак Делор, французский финансист и политический деятель, пробывший в этой должности два срока. За

10 лет Делор не только вывел Сообщество из застоя, но и осуществил несколько грандиозных проектов: создание ЕВР, подписание договора о Европейском Союзе, переход к ЭВС и единой валюте. На счету Делора также вступление в ЕС Австрии, Финляндии и Швеции; подготовка к вступлению стран ЦВЕ; подписание соглашений о партнерстве и сотрудничестве с Россией, Украиной и другими странами СНГ.

С 1990 г. Сообщество приступило к строительству Экономического и валютного союза. В мае 1998 г. был образован Европейский центральный банк и определены 11 государств, которые первыми перешли к единой валюте. С 1 января 1999 г. евро был введен в безналичное обращение, а с 1 января 2002 г. — в наличное. Переход на единую валюту прошел четко и организованно. Реализация данного проекта является одним из самых крупных и символических достижений европейской интеграции.

В рассматриваемый период значительно расширились полномочия органов ЕС, в том числе их компетенции на новых направлениях интеграции. С 1984 г. началась реализация многолетних рамочных программ научно-технических исследований ЕС.

В 1985 г. началось создание шенгенского пространства (по названию местечка в Люксембурге, где было подписано соглашение). Гражданам участвующих стран, а также гражданам третьих стран (при наличии въездной визы) предоставлялось право свободного передвижения по всей территории Союза. И хотя первоначально данные решения действовали вне юрисдикции ЕС, они имели важное значение для развития интеграции.

С 1993 г. осуществляется политика сплочения. Ее цель — сокращение разрыва в уровнях социально-экономического развития между странами и регионами ЕС. Для помощи относительно бедным странам был создан Фонд сплочения. До 2004 г. его средства получали Греция, Ирландия, Испания и Португалия. Теперь их получают те же три страны (кроме Ирландии) и 12 новых государств-членов, вступивших в ЕС в 2004–2007 гг.

В начале 1990-х годов развитие получила транспортная политика, был открыт рынок транспортных услуг, началось

сооружение общеевропейских транспортных коридоров. Активизировалась экологическая политика, возросла ее роль в стратегии устойчивого развития ЕС. В социальной политике стали развиваться новые направления — содействие росту занятости, борьба с бедностью, гендерная политика (содействующая фактическому равенству полов). В 1999 г. была утверждена Европейская политика безопасности и обороны.

В 2000 г. на сессии Европейского совета в столице Португалии была принята Лиссабонская стратегия. Ее главной целью являлось превращение ЕС в самую конкурентоспособную и динамичную экономику мира. Добиться этого планировалось за 10 лет за счет новейших достижений науки и техники и реализации принципов устойчивого развития. Правда, довольно скоро программа оказалась на грани срыва и была основательно пересмотрена.

Внешние отношения. С начала 1990-х годов Евросоюз резко активизировал свою деятельность на международной арене и впервые стал претендовать на роль одного из главных субъектов мировой политики. В этот период были укреплены связи с традиционными партнерами и заново выстроены отношения с бывшими социалистическими государствами. Раньше ЕС заключал с третьими странами в основном торговые соглашения. Теперь же возникли новые формы: секторальные соглашения (в таких сферах, как наука и технология, экология, образование, помощь развитию и т.д.), многосторонние соглашения с группами государств, а также декларации и документы, не имеющие юридической силы, но действующие благодаря их политическому весу.

В 1989 г. 12 государств — членов ЕС и 69 стран АКТ подписали четвертую Ломейскую конвенцию сроком на 10 лет. В 2000 г. в г. Катону (Бенин) 15 стран ЕС и 77 стран АКТ заключили заменивший данную конвенцию Договор о партнерстве сроком на 20 лет.

Особое значение имеет Соглашение о создании Европейского экономического пространства (ЕЭП). Оно было подписано между ЕС и Европейской ассоциацией свободной торговли (ЕАСТ) в мае 1992 г. и вступило в силу с 1 января 1994 г. Данное Соглашение распространило на страны ЕАСТ «четыре свободы» — движения товаров, услуг, лиц и капита-

лов. Таким образом, страны ЕАСТ фактически стали участниками единого внутреннего рынка ЕС. В 1995 г. три участника ЕАСТ — Австрия, Финляндия и Швеция — вступили в ЕС. Швейцария отвергла соглашение о ЕЭП из-за отрицательного итога референдума. В ЕЭП остались три страны ЕАСТ — Норвегия, Исландия и Лихтенштейн.

В новых исторических условиях ЕС счел необходимым подписать три документа в рамках евро-атлантического сообщества — Декларацию об отношениях между Евросоюзом и США (1990), Трансатлантическую повестку дня (1995) и Трансатлантическое экономическое партнерство (1998). Все они имели стратегический характер, определяя общие принципы, цели и направления экономического и политического сотрудничества на длительный период.

Вторжение американских войск в Ирак (2003) вызвало раскол внутри ЕС. Одна группа стран во главе с Францией и Германией подвергла Соединенные Штаты открытой критике за то, что они предприняли силовые действия без убедительных оснований и в обход Совета Безопасности ООН. Другая группа во главе с Великобританией одобрила американскую акцию и поддержала ее делом. К ней также примкнули почти все страны ЦВЕ, которые тогда только готовились к подписанию договора о вступлении в ЕС.

В 1990 г. ЕС инициировал новую Средиземноморскую политику. В 1995 г. в Барселоне состоялась конференция с участием глав государств и правительств 15 стран ЕС и 12 стран Средиземноморья. На ней была подписана Декларация о сотрудничестве в сферах политики и безопасности, экономики и финансов, социальных и гуманитарных проблем. Впоследствии евро-средиземноморские конференции стали проводиться регулярно.

Аналогичная схема многостороннего (или рамочного) диалога вошла в практику отношений ЕС с другими регионами. В 1999 и 2002 гг. прошли саммиты Европейский Союз — Латинская Америка. На них были подписаны соглашения, близкие по содержанию к евро-средиземноморским. В 1997 г. в Сингапуре была подписана декларация о «Новой динамике» отношений между ЕС и АСЕАН. Она дополнила многочисленные двухсторонние соглашения ЕС со странами Азии, в том числе с Китаем и Японией.

С начала 1990-х годов главным направлением международной активности ЕС стала восточная политика. В 1990 г. Европейский совет принял решение заключить соглашения об ассоциации (европейские соглашения) со странами ЦВЕ. В течение 1992–1996 гг. они были подписаны с десятью государствами: Болгарией, Венгрией, Латвией, Литвой, Польшей, Румынией, Словакией, Словенией, Чехией и Эстонией. Соглашения предусматривали развитие политического, экономического, культурного и финансового сотрудничества, а также постепенный переход к свободному движению товаров, услуг, лиц и капиталов. На практике они способствовали включению стран ЦВЕ в орбиту европейской интеграции.

Историческое решение о возможности вступления данных государств в ЕС принял саммит ЕС, состоявшийся в июне 1993 г. в Копенгагене. Он же утвердил критерии, по которым стал проводиться отбор кандидатов (так называемые копенгагенские критерии). В 1994–1996 гг. все названные страны направили официальные заявления о приеме в ЕС. Процесс подготовки к вступлению занял более 10 лет.

Отношения ЕС с Россией и другими постсоветскими государствами, вошедшими в состав СНГ, начали строиться на новой политико-правовой основе. С 1994 по 1998 г. Евросоюз подписал с каждым из них (кроме Таджикистана) Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС). Все СПС имели однотипную структуру и предусматривали установление партнерских отношений, а также развитие сотрудничества в сферах экономики, политики и культуры. ЕС выражал готовность оказывать содействие в переходе этих стран к рыночной экономике и демократии. Однако соглашения не предусматривали вступления стран СНГ в ЕС. Позже на основе СПС были заключены специализированные соглашения в таких сферах, как экономика и внешняя политика. Срок действия СПС также одинаков — 10 лет, он истек (в зависимости от страны) в период с 2007 по 2009 г. Тем не менее старые соглашения продолжают действовать (автоматически продлеваются) до тех пор, пока не будут подписаны и ратифицированы новые базовые соглашения.

В свете предстоявшего в 2004 г. расширения ЕС на восток Брюссель решил создать по периметру будущих границ

так называемое кольцо друзей. Для этого в 2003 г. он инициировал Политику соседства, установив в 2004 г. ее окончательное название — Европейская политика соседства (ЕПС). Она была адресована 10 странам Южного и Восточного Средиземноморья (от Марокко до Сирии) и четырем странам, входящим в СНГ — Беларуси, Молдове, России и Украине. Однако Россия отказалась в ней участвовать. Евросоюз предложил этим странам партнерство, основанное на общих ценностях, а также помощь в развитии рыночной экономики и строительстве демократии. Но членство в ЕС им не обещано.

Расширение состава. В рассматриваемый период состав ЕС более чем удвоился. С 1 января 1986 г. его участниками стали Испания и Португалия. По уровню экономического развития они значительно уступали большинству других стран-членов. Тем не менее их фактическая интеграция в ЕС прошла успешно и завершилась к середине 1990-х годов.

С 1 января 1995 г. членами ЕС стали Австрия, Финляндия и Швеция. Норвегия, как и в 1972 г., подписала договор о вступлении, но вновь не вошла в него из-за отрицательного исхода референдума. Вступление названных государств, имевших в годы холодной войны статус неприсоединившихся или нейтральных, стало возможным только после ее окончания. Данное расширение было для ЕС наиболее органичным и легким, поскольку все три страны имели высокий уровень развития экономики и политических систем.

С 1 мая 2004 г. членами ЕС стали еще 10 государств: Польша, Венгрия, Чехия, Словакия, Словения, Эстония, Латвия, Литва, Кипр и Мальта. Вступление еще двух государств, Болгарии и Румынии, было отложено до 2007 г., так как они не до конца выполнили копенгагенские критерии.

В целом за два десятилетия Евросоюз осуществил серию крупнейших интеграционных проектов и увеличил свой состав с 10 государств-членов до 25. Он поднялся на высшую ступень экономической интеграции и превратился в подлинно европейское объединение. Главным итогом данного периода стало существенное укрепление экономической мощи ЕС, а также его политических позиций в мире.

5.5. Европейский Союз в условиях глобализации (2004 г. — по настоящее время)

Обстановка в мире. Окончание холодной войны и распад биполярной системы мира изменили судьбу не только Европы, но и всего мира. Они же дали новый мощный толчок процессу глобализации. Либерализация движения капиталов, быстрое развитие информационных технологий и повсеместное распространение принципов рыночного хозяйства резко усилили взаимную зависимость различных стран и регионов мира. Национальные хозяйства стран ЦВЕ, России, постсоветских государств, других стран с формирующимися рынками влились в мировую экономику. Это сделало ее более динамичной, но менее стабильной. Бурное экономическое развитие Китая, Индии и других новых индустриальных стран осложнили позиции ЕС на внешних рынках.

В первом десятилетии XXI в. стало ясно, что победа Запада в холодной войне не гарантирует миру стабильности и безопасности. Очаги напряженности и вооруженные конфликты возникали на Ближнем и Среднем Востоке, в Африке, на Балканах и постсоветском пространстве. С новой силой проявили себя международный терроризм, трансграничная преступность и нелегальная миграция. К середине десятилетия явно обозначился переход к полицентризму, или многосторонности (multilaterality), как его именуют в ЕС. Начавшийся в 2008 г. мировой экономический кризис усилил этот тренд и, вероятно, сделал его необратимым.

Чтобы быть одним из главных центров современного мира, Евросоюз должен стать более сплоченным и значительно повысить эффективность своей внешней политики. Одновременно ему предстоит решать серьезные внутренние проблемы: сокращение разрыва в уровнях экономического развития отдельных государств-членов, проведение глубокой реформы институтов (буксовавшей почти 20 лет), определение новых долгосрочных целей европейской интеграции. Решение этих проблем требует длительной и напряженной работы.

Основные договоры. В 2002 г. в ЕС впервые был созван Конвент — народное собрание с целью создания конституции. В его работе приняли участие более 200 человек, пред-

ставлявших все государства-члены, Европарламент, Комиссию и страны-кандидаты. Возглавил Конвент выдающийся европейский политик и бывший президент Франции Валери Жискар д'Эстен.

Перед Конвентом была поставлена задача подготовить, подписать и ввести в действие *Договор о конституции*, который заменил бы собой все предыдущие договоры ЕС. Эта акция должна была поставить точку в многолетних попытках реформировать институциональную систему ЕС и повысить ее эффективность. Текст конституции был согласован и подписан в 2004 г. Он предусматривал расширение полномочий органов ЕС и переход к принятию решений квалифицированным большинством голосов (кроме особых случаев).

Хотя в документе ни разу не использовалось понятие «федерация», его принятие фактически было бы шагом в этом направлении. Однако этого не произошло. Процесс ратификации остановился в середине 2005 г., когда референдумы во Франции и Нидерландах дали отрицательный результат. Как следствие, в Евросоюзе разразился тяжелый политический кризис.

Лишь два года спустя, летом 2007 г., саммит ЕС в Брюсселе принял решение подготовить более скромный по своим задачам договор вместо провалившегося. В отличие от конституции он должен был не заменить действующие договоры, а только внести в них изменения и дополнения.

Такой договор был подписан в декабре 2007 г. в столице Португалии, получив соответственно название *Лиссабонский договор*, и вступил в силу в декабре 2009 г. по окончании длительного процесса ратификации. В данный договор не вошли все имевшиеся в конституции формулировки, которые можно было трактовать как продвижение к федеративному устройству Союза. В новом тексте нет слов об общем гимне и флаге, европейских законах и министре иностранных дел ЕС. Из достижений договора следует отметить обширную реформу ОВПБ/ЕПБО, которая позволяет укрепить внешнеполитические позиции ЕС и усилить его роль в мире. Значительно расширен круг вопросов, по которым решения принимаются квалифицированным большинством. Договор наделил новыми полномочиями Европейский парламент и Европейский совет. В сферу деятельности ЕС вошли энергетика, туризм и защита граждан от чрезвычайных ситуаций.

Полезно запомнить. Основные договоры и документы ЕС

Договор о Европейском объединении угля и стали (ЕОУС) заключен в 1951 г. в Париже. Учредил общий рынок угля и стали, провозгласил цель укрепления мира в Европе и объединения народов.

Договор о Евратоме подписан в 1957 г. в Риме. Цель — развитие сотрудничества в области мирного использования атомной энергии.

Договор о Европейском экономическом сообществе (ЕЭС) подписан в 1957 г. в Риме. Цели — создание сначала таможенного союза, а затем — общего рынка со свободным движением товаров, услуг, капиталов и лиц.

Единый европейский акт (ЕЕА) подписан в 1986 г. Утвердил программу перехода к единому внутреннему рынку с четырьмя «свободами», придал официальный статус Европейскому совету, расширил полномочия Совета и Европарламента.

Договор о Европейском Союзе (Маастрихтский договор) подписан в 1992 г. в голландском городе Маастрихте. Дал объединению новое название — Европейский Союз, ввел систему трех «опор» и гражданство союза, а также провозгласил план введения единой валюты.

Амстердамский договор подписан в 1997 г. Провел реформу третьей «опоры», включил шенгенские правила в право ЕС, развил механизмы общей политики и политики безопасности, расширил полномочия Европарламента.

Ницкий договор подписан в 2002 г. Осуществил подготовку ЕС к расширению на восток. Ввел новое распределение голосов в Совете и Парламенте, упростил механизмы принятия решений, расширил полномочия Парламента.

Лиссабонский договор подписан в декабре 2007 г. Усилил внешнеполитические функции ЕС, реформировал структуру институтов, упростил и упорядочил процедуры принятия решений. Вступил в силу в конце 2009 г.

Внутренняя политика. В 2009 г. единая европейская валюта евро отметила свое десятилетие. За это время структуры и механизмы ЭВС значительно окрепли, крупный шаг

сделан в интеграции финансовых рынков ЕС. Если в 1999 г. в зоне евро было 11 стран, то в 2009 г. их стало 16. С 1 января 2011 г. на евро переходит Эстония. В 2007–2008 гг. ЕЦБ принял быстрые и беспрецедентные по масштабам меры в ответ на глобальный финансовый кризис, что упрочило его авторитет в Европе и во всем мире. Вследствие мирового экономического кризиса в странах ЕС выросла безработица и ухудшилось состояние государственных финансов. Долговой кризис в Греции заставил органы ЕС усилить надзор за формированием и исполнением государственных бюджетов стран-членов.

Евросоюз все шире использует долгосрочное планирование для того, чтобы задавать траекторию движения к стратегическим целям. В 2007 г. была принята четвертая финансовая программа ЕС, рассчитанная на семь лет — до 2013 г. Она предусматривает постепенное (хотя и небольшое) уменьшение субсидий сельскохозяйственным производителям и увеличение вложений в сферы, связанные с ростом конкурентоспособности европейской промышленности. На такой же длительный срок (2007–2013) рассчитана седьмая рамочная программа научно-технического развития ЕС. Ее главная цель — укрепление научно-технической базы и повышение конкурентоспособности промышленности стран ЕС.

В 2000 г. ЕС принял Лиссабонскую стратегию с целью создать в 10-летний срок самую динамичную и конкурентоспособную экономику в мире. Однако эта цель оказалась нереалистичной. Чтобы спасти программу, в декабре 2005 г. Европейский совет утвердил ее пересмотренную версию. Но и она не была выполнена (подробнее см. главу 15).

Растущая зависимость от импорта энергоресурсов заставила ЕС вплотную заняться энергетической безопасностью. В 2005–2009 гг. Еврокомиссия опубликовала несколько документов, в которых изложены главные направления энергетической стратегии ЕС, а именно:

- диверсификация источников и путей доставки энергоресурсов;
- создание единого конкурентного рынка электроэнергии и газа на территории ЕС;

- сбережение энергии и повышение эффективности ее использования;
- увеличение производства возобновляемой энергии.

Евросоюз усиленно развивает сотрудничество с государствами — поставщиками нефти и газа в Европу. Однако интересы отдельных государств — членов ЕС в сфере энергетики зачастую не совпадают и потому плохо поддаются согласованию. Призывы Еврокомиссии «говорить одним голосом» с энергетическими партнерами Союза дают эффект от случая к случаю.

В рамках пространства свободы, безопасности и правосудия, формировались общие для всех стран ЕС процедуры приема беженцев. Существенно расширилась шенгенская зона. В 2007–2008 гг. в нее вошли девять новых членов, вступивших в ЕС в 2004 г. (все, кроме Кипра), а также Швейцария. Были расширены и полномочия Европола и Евроюста, с 2004 г. действует европейский ордер на арест, значительно упростивший процедуру выдачи преступников.

Внешняя политика. С начала XXI в. можно говорить о переходе Евросоюза от связей с третьими странами и отдельных внешнеполитических действий к общей внешней политике. Внешнее измерение теперь имеют почти все отраслевые направления политики ЕС, например научно-техническая, транспортная, экологическая, конкурентная политика. После вступления в силу Лиссабонского договора в 2010 г. началось формирование Службы внешних действий ЕС. Внешняя политика ЕС развивается в нескольких направлениях.

Во-первых, Евросоюз обновляет европейскую архитектуру безопасности и укрепляет оборонную идентичность. За последние годы он добился успехов в сфере кризисного регулирования и развил потенциал быстрого реагирования. Была принята и реализована концепция «боевых групп». С конца 2004 г. начало действовать Европейское оборонное агентство, призванное усилить военное сотрудничество между государствами-членами, а также стимулировать военные НИ-ОКР, разработку и поставку новой военной техники.

Во-вторых, расширяется сфера действия концепции «мягкой силы» (*soft power*), согласно которой в международных от-

ношениях Евросоюз воздерживается от действий с позиций силы, предпочитая иные методы влияния на основе Устава ООН. При этом он активно продвигает свои интересы и ценности в мире (уважение человеческого достоинства, свобода, демократия, равенство, верховенство закона и права человека).

Традиционно ЕС направляет своих наблюдателей на парламентские выборы в третьи страны (в основном развивающиеся) с целью содействовать честной политической борьбе, свободному голосованию и корректному подсчету голосов. Евросоюз ведет более 30 официально оформленных диалогов по вопросам прав человека с третьими странами, включая Россию, Китай, Лаос, Марокко, Узбекистан. В 2008 г. он организовал специальные акции против нарушения прав человека в Боливии, Китае, Шри-Ланке и Судане. ЕС сотрудничает с Генеральной ассамблеей ООН по вопросам отмены смертной казни, запрещения пыток и других видов негуманного обращения с людьми.

В-третьих, Евросоюз широко вовлечен в решение глобальных проблем. Он направляет значительные средства на помощь беднейшим странам мира (в первую очередь, в Африке) в рамках «Целей тысячелетия» ООН. В 2008 г. размер этой помощи превысил 900 млрд евро. ЕС возглавляет действия мирового сообщества в борьбе с изменением климата. Он планирует сократить к 2020 г. выбросы парниковых газов на 20%. Брюссель призывает другие страны взять на себя аналогичные жесткие обязательства, с тем чтобы средняя температура на планете не повысилась более чем на 2°C по сравнению с началом XX в. В связи с мировым экономическим кризисом ЕС активно участвует в реформе мировой финансовой системы. Многие его предложения легли в основу решений, принятых Группой-20 в 2008–2010 гг. Евросоюз выступает последовательным сторонником действующего международного режима нераспространения ядерного оружия и, в частности, решительно осуждает ядерные программы КНДР и Ирана.

В-четвертых, заметно усилилась политика ЕС в отношении соседних стран и постсоветского пространства. Причем здесь его действия все чаще вступают в противоречие с интересами России.

По инициативе Президента Франции Николя Саркози летом 2008 г. был основан Средиземноморский союз, ставший продолжением Барселонского процесса (1995). Он объединяет более 40 государств, включая всех членов ЕС, а также страны Северной Африки, Ближнего Востока и Балкан. Также в 2008 г. по инициативе Польши и Швеции было основано Восточное партнерство, нацеленное на сближение ЕС с шестью странами бывшего СССР — Украиной, Молдовой, Азербайджаном, Арменией, Грузией и Беларусью. Россия и ЕС по-разному отреагировали на произошедшее в феврале 2008 г. провозглашение независимости Косово. Большинство стран ЕС поддержали его, а Россия осудила. В то же время Россия признала Северную Осетию и Абхазию, а страны ЕС — нет. В ближайшее время Евросоюзу и странам СНГ предстоит подписать новые договоры взамен завершивших свое действие СПС.

Состав ЕС. В настоящее время Евросоюз объединяет 27 стран, с 1 января 2007 г. его членами стали Болгария и Румыния. Этим шагом завершилось начатое в 1990-е годы движение ЕС на восток. Теперь вектор расширения направлен на юго-восток.

Официальными кандидатами на вступление в ЕС являются Македония, Турция, Хорватия и Исландия. Турция впервые изъявила желание присоединиться к ЕЭС в начале 1960-х годов. В 1987 г. она подала заявку на вступление, а в 1999 г. была официально признана кандидатом. Однако стартовавшие в 2005 г. переговоры идут крайне медленно. По оптимистическим прогнозам, Турция может стать членом ЕС не ранее 2020 г., но это не гарантировано. Перспективы Хорватии и Исландии более определены. Обе страны могут присоединиться к ЕС в середине нынешнего десятилетия.

В 2006–2008 гг. четыре балканские страны — Албания, Босния и Герцеговина (БиГ), Сербия и Черногория — заключили с ЕС соглашения о стабилизации и ассоциации. Брюссель считает это первым шагом на их пути к полному членству в ЕС. Но пока они не получили статус официальных кандидатов.

В целом нынешний период является более сложным и менее динамичным, чем предыдущий. Евросоюзу предсто-

ит параллельно решать две группы задач — внутренние и внешние. Внутренние связаны с полноценной интеграцией новых членов в ЕС, а также адаптацией механизмов ЕС к его расширенному составу. Внешние задачи — это выстраивание новой глобальной роли Евросоюза в условиях жесткой конкуренции, нестабильности и перехода к многополярному мировому порядку. Главная цель данного периода — стабилизация и консолидация ЕС на достигнутых рубежах.

Выводы, проблемы, тенденции

1. Региональная интеграция в Западной Европе складывалась в особых условиях. Значительное влияние на нее оказали характерные для послевоенного периода стремления к миру и объединению, а также формирование биполярной международной системы и крушение колониализма. Создание ЕОУС, а затем ЕЭС и Евратома означало системный прорыв в практике международного сотрудничества. Данные объединения шли гораздо дальше традиционных международных организаций. Они предполагали передачу части государственного суверенитета на наднациональный уровень и ставили целью формирование сплоченного сообщества с общей судьбой.

2. За свою историю ЕС переживал как успешные, так и весьма сложные периоды. Тем не менее в долгосрочной перспективе интеграция продолжала развиваться. Европейские сообщества последовательно двигались сначала к таможенному союзу, далее — к единому внутреннему рынку и, наконец, к валютному союзу. На территории ЕС обеспечена свобода передвижения товаров, услуг, капиталов и лиц. Однако попытка перейти к высшей стадии интеграции — политическому союзу — не удалась, и на сегодня такая цель в повестке дня ЕС не значится.

3. Сфера интеграции постепенно расширялась, как в географическом плане, так и в плане направлений деятельности. Стартовав в 1951 г. в составе шести членов, в 2007 г. Сообщество насчитывало уже 27 государств. В 2004 г. после вступления в Евросоюз стран Центральной и Восточной Европы, объединение стало подлинно общеевропейским. Начавшись с отдельных отраслей экономики и торговли, интеграционный процесс постепенно захватывал все более широкие сферы: транспорт, научные исследования, экологию, энергетику,

культуру и т.п. С 1990-х годов налицо прогресс в сфере общей внешней политики и обороны. В настоящее время интеграция в той или иной степени затрагивает практически все стороны общественной жизни государств-членов.

4. Успех интеграции напрямую связан с особой политической культурой и правовой системой Евросоюза. Неизбежные противоречия между отдельными странами и группами интересов преодолеваются благодаря активному диалогу и неизменной нацеленности на нахождение компромисса. Ежедневное функционирование ЕС обеспечивает создававшаяся десятилетиями система институтов, норм, методов и процедур. Эта система позволяет согласовывать интересы разных сторон при принятии решений, а затем контролировать их исполнение.

5. В процессе развития ЕС существенно окрепли его международные позиции. На первых порах основу внешних связей ЕЭС составляли преференциальные торговые соглашения с бывшими колониями европейских стран. Теперь Евросоюз имеет разветвленную сеть соглашений и диалогов с большинством стран, регионов и интеграционных объединений мира. Его международное сотрудничество охватывает экономику, политику, правопорядок, науку, культуру и т.п. ЕС продвигает свои ценности и интересы на мировой арене, активно участвует в работе международных организаций и в реформе существующей системы международных отношений.

Контрольные вопросы

1. Какие наиболее важные интеграционные проекты были осуществлены европейскими сообществами в 1950–1960-е годы?

2. Почему затормозилась интеграция в середине 1970-х годов и с какими проблемами она столкнулась в это время?

3. Какие объективные и субъективные факторы способствовали новому подъему интеграционного строительства в середине 1980-х годов?

4. В чем состояли качественные изменения в европейской интеграции в 1990-е годы?

5. Как можно охарактеризовать основные преимущества и риски расширения ЕС на восток?

6. Какие изменения произошли во внутренней и внешней политике ЕС после 2004 г.?

Литература

Основная

Борко Ю. Свет и тени европейской интеграции // Россия в глобальной политике. 2007. № 1. С. 46–59.

Монне Ж. Реальность и политика. М.: Московская школа политических исследований, 2001. Гл. 14.

Черчилль У. Трагедия Европы: Речь, произнесенная 19 сентября 1946 г. в Цюрихском университете (любое издание).

Шемятенков В.Г. Европейская интеграция. М.: Международные отношения, 2003. С. 26–46.

Шуман Р. За Европу. М.: Московская школа политических исследований, 2002. С. 20–26, 69–80.

Дополнительная

Борко Ю. Взаимосвязь процессов расширения и углубления европейской интеграции // Расширение Европейского Союза и Россия. М.: Деловая литература, 2005. С. 11–42.

Бриггс Э., Клэвин П. Европа нового и новейшего времени. С 1789 г. и до наших дней. М.: Весь мир, 2006. С. 505–526.

Грант Ч. Делор. Добро пожаловать в дом, который построил Жак. М.: Московская школа политических исследований, 2002. Гл. 9. Дорога на Маастрихт. С. 289–335.

Шемятенков В.Г. Европейская интеграция. М.: Международные отношения, 2003. С. 249–302.

Шрёдер Г. Решения. Моя жизнь в политике. М.: Европа, 2007. Гл. VII.